

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

ÉTUDE JURIDIQUE
DE LA
RÉFORME AGRAIRE ROUMAINE

POUR L'ANCIEN ROYAUME
(OLTENIE, VALACHIE, MOLDAVIE ET DOBROUDJA)

Publiée au *Monitorat officiel* le 17 juillet 1921

THÈSE POUR LE DOCTORAT
présentée et soutenue le samedi 1^{er} mars 1930, à 2 heures

PAR
HORACE LAZAR

Président : M. DEMOGUE, professeur.
Suffragants : { MM. NIBOYET, professeur
 ESCARRA, professeur

PARIS
JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1930

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

ÉTUDE JURIDIQUE
DE LA
RÉFORME AGRAIRE ROUMAINE

POUR L'ANCIEN ROYAUME
(OLTENIE, VALACHIE, MOLDAVIE ET DOBROUDJA)

Publiée au *Monitorul oficial* le 17 juillet 1921

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le samedi 1^{er} mars 1930, à 2 heures

PAR

HORACE LAZAR

Président : M. DEMOGUE, professeur.

Suffragants : { MM. NIBOYET, professeur
 ESCARRA, professeur

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

—
1930

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A MES CHERS PARENTS

AVANT-PROPOS

Au mois de septembre 1913, M. J. Bratiano, chef du parti national-libéral roumain, publiait une lettre par laquelle il faisait savoir que si son parti est appelé à gouverner, un des points essentiels de son programme sera l'expropriation d'une partie des grandes propriétés rurales pour être ensuite partagée aux paysans cultivateurs de la terre. La nouvelle n'a pas été sans surprendre, car si la gauche du parti préconisait cette mesure radicale, depuis quelque temps (1), les modérés ne l'approuvaient pas.

Cette brusque décision a été prise au retour de l'armée roumaine de la guerre contre la Bulgarie, pendant laquelle les soldats roumains, en immense majorité paysans pauvres, ont donné preuve de parfaite discipline et d'une endurance incroyable. Leur partager les terres, c'était le témoignage de reconnaissance de la nation, et en même temps œuvre sociale impérieusement nécessaire. On a cru aussi discerner dans cette réforme un intérêt de parti

1. Voir la Revue *Viata romanesca* de 1907-1914.

politique. Le parti libéral, a-t-on dit (1), avait perdu les derniers temps beaucoup de ses adeptes dans les villes, qui étaient allés grossir les rangs des conservateurs démocrates (Take Jonesco). En partageant les terres aux paysans en leur octroyant ensuite le suffrage universel (2), le parti libéral comptait achever l'œuvre d'attraction qu'il avait commencée par les banques populaires et par la caisse rurale. Pour nous, le geste n'est qu'une nouvelle preuve que le parti libéral a su évoluer et dans la science et dans l'art de gouverner. En tous cas, les mobiles secrets nous intéressent peu, le fait est que ce point du programme du parti libéral marque dans le cours de la longue histoire de la question agraire en Roumanie le commencement de la dernière phase.

Décidés dans l'action, les libéraux appelés au Gouvernement vers la fin de 1913, obtenaient une grande majorité dans les deux Chambres, et émettaient bientôt le vœu de la modification de la constitution, pour que l'expropriation des grandes propriétés rurales soit possible (3).

Les Chambres furent dissoutes pour l'élection des chambres de révision (4), enfin au printemps de 1914,

1. Sanillevici, Poporanismul reactiona.

2. Ils l'ont eu par la modification de la constitution (art. 57) le 29 juin 1917.

3. La constitution ne prévoyait que l'expropriation pour cause d'utilité publique dans son article 19.

4. Pour que la Constitution soit modifiée, l'article 128 de la Constitution demandait que les Chambres déclarent qu'elle doit

les électeurs envoyaient aux Chambres de révision une grande majorité libérale ; l'opposition étant toutefois assez bien représentée et même mieux que d'habitude. Si l'on tenait encore compte du fait que pour pouvoir modifier la constitution il fallait obtenir les deux tiers du nombre des voix, et que les Chambres ne pouvaient délibérer sans que les deux tiers des membres qui composent les Chambres soient présents (art. 128 de l'ancienne constitution) et qu'un nombre assez important des représentants de la majorité était sinon hostile à la réforme, du moins modéré dans son application, on ne pouvait pas augurer beaucoup de bien pour le grand projet.

La grande guerre éclatait avant que le Gouvernement ait eu le temps de faire voter la réforme par les Chambres. D'autres préoccupations plus pressantes et d'une tout autre importance agitaient le pays. Ce n'est que le 17 juin 1917, lorsque plus de la moitié de la Roumanie était envahie par l'ennemi et que l'armée russe, soit disant alliée, commençait à défaillir, que les Chambres ont voté, réfugiées à Jassy, la modification de l'article 19 de la constitution, qui dans sa nouvelle formule, déclarait expropriés deux millions d'hectares de la propriété privée, ainsi que les terrains de culture, dans toute leur étendue, appartenant au domaine de la Couronne, à

être révisée, et qu'elles précisent les dispositions à modifier. Après ces déclarations, les Chambres sont dissoutes et les nouvelles pourront procéder à la révision, mais seulement pour les dispositions déclarées par les anciennes Chambres.

la caisse rurale, aux personnes morales publiques et privées et aux sujets étrangers, pour être ensuite vendus aux paysans. Le même article de la Constitution ordonnait qu'une loi générale et une loi spéciale d'expropriation soient votées, lois qui devraient développer le principe et être promulguées « au plus tard dans un terme de six mois après la libération du territoire envahi ».

On a obéi à l'injonction de la Constitution avec beaucoup d'empressement. En effet, moins d'un mois après la libération du territoire, exactement le 15 décembre 1918, le Gouvernement n'ayant pas de Chambres élues (1), les événements ne donnant pas le répit nécessaire pour procéder à des élections, publiait au *Journal Officiel* « le décret-loi d'expropriation » et le lendemain « le décret-loi pour l'application de l'expropriation ». Peu de jours après, commençait l'application effective.

Cet acte est explicable par le fait qu'à la frontière est, la Révolution russe battait son plein, qu'à l'ouest la Hongrie se bolchevisait et qu'un vague remous commençait à être également ressenti dans les bas-fonds roumains. On devait pouvoir compter

1. Les Chambres de révision avaient été dissoutes au mois de juin 1918, lors de la conclusion forcée de la paix séparée, et remplacées par des Chambres élues au suffrage censitaire en juin 1918, sous l'occupation ennemie. Sitôt la Roumanie libérée, ces dernières Chambres ont été dissoutes et tous leurs travaux annulés. Le Gouvernement a été confié à M. J. Brătianu, Chef du parti libéral. Ce Gouvernement a dû recourir aux décrets-lois jusqu'aux élections qui n'ont eu lieu qu'en novembre 1919.

sur les paysans, il fallait donc leur donner une preuve palpable de l'intérêt qu'on leur portait.

Les décrets-lois d'expropriation présentaient des défauts inhérents à toute œuvre hâtive ; il fallait aussi qu'ils soient ratifiés par le pouvoir législatif et que leurs lacunes soient comblées par une nouvelle loi.

Cœuvre élaborée à travers une période de radicales transformations et de troubles politiques, cette loi ne vit le jour que 2 ans 1/2 après, le 17 juillet 1921.

C'est cette loi qui fait l'objet de notre étude, loi qui dans l'histoire de la question agraire en Roumanie, sera le point culminant de la lutte de deux classes sociales, lutte qui finit non pas par la victoire de l'une sur l'autre, mais par un immense sacrifice consenti par les grands propriétaires roumains, au profit de leurs frères pauvres, paysans cultivateurs de la terre ; témoignage de reconnaissance pour leur héroïsme dans la défense de la Patrie et de son idéal, pendant la Grande Guerre.

Nous estimons de notre devoir de prévenir le lecteur que notre ouvrage, comme d'ailleurs son titre l'indique, n'envisage que le côté juridique de la « Réforme agraire Roumaine » ; l'autre, l'économique, qui est de beaucoup plus important, ne sera qu'effleuré par nous, en tant que nécessaire pour la compréhension du problème agraire en Roumanie. De même, dans notre étude juridique, nous nous limiterons à la discussion des plus importantes dispositions de la loi, et surtout à celles qui ont

soulevé le plus de controverses tant dans la doctrine que dans la Jurisprudence ; et comme l'intérêt pratique de notre ouvrage est limité à celle d'entre ces dispositions de la loi qui restent à être appliquées dans l'avenir aussi, nous nous y arrêterons avec plus d'insistance.

ETUDE JURIDIQUE
DE LA
RÉFORME AGRAIRE ROUMAINE
POUR L'ANCIEN ROYAUME
(OLTENIE, VALACHIE, MOLDAVIE ET DOBROUDJA)
Publiée au Monitorul oficial le 17 juillet 1921

INTRODUCTION

L'antagonisme des classes sociales a écrit en grande partie l'histoire des peuples. Si la sagesse des dirigeants a su amortir cette animosité par des mesures de conciliation, par des concessions à temps, la barque a vogué plus loin, n'ayant qu'à se préserver des ennemis extérieurs ; si au contraire, aveuglés par l'apparence de leurs forces, les classes dirigeantes ont persévéré dans une résistance opiniâtre, de grands cataclysmes les ont bouleversés. Le plus récent exemple est celui de la Russie tsariste qui, ayant voulu enrayer le cours normal de la civilisation, s'est vue précipitée dans la plus cruelle et sanglante guerre civile qu'ait eu à enregistrer l'histoire de l'Europe. Tout près de ce vaste Océan slave, agité par une terrible tempête, la Roumanie, petit îlot latin, a su affermir ses remparts que les vagues russes menaçaient de submer-

ger, et la base de la digue a été la réforme agraire. Est-ce à dire que cette grande réforme était nécessaire, qu'elle a été une mesure de haute prévoyance et de sagesse sociale ? C'est ce que nous nous proposons d'analyser dans la conclusion du présent ouvrage, non sans avoir donné aux lecteurs, dans ces quelques pages qui suivent, les éléments strictement nécessaires pour qu'ils puissent aisément suivre et juger notre raisonnement.

TRES COURT APERÇU HISTORIQUE DE LA PROPRIÉTÉ FONCIÈRE ET DE LA QUES- TION AGRAIRE EN ROUMANIE JUSQU'A 1864 (1).

Avant l'organisation du peuple roumain en principauté (xiv^e siècle) les paysans roumains, absolument libres, pouvant se mouvoir selon leur désir, possédaient la terre en commun. Chaque village avait occupé un certain territoire (Hotar) composé de forêts, pâturages, prairies et terrains de labour. Ils usaient des pâturages en commun, ils pouvaient couper dans les forêts le bois nécessaire pour le

1. Le lecteur désireux de se documenter à fond, trouvera à la fin du présent ouvrage une bibliographie suffisante. Le contenu de ce titre n'est qu'un trop court résumé des idées soutenues par M. R. Rossetti dans ces deux ouvrages *Pamantul Sateni si Stapani in Moldova* (la terre, les villageois et les seigneurs en Moldavi) et *Pentrou ce s'au Rasculat Tarani* (pourquoi les paysans se sont-ils révoltés). Nous l'avons fait aussi fidèlement que possible pour l'espace que nous lui avons consacré. Les conclusions de M. Rosetti ont été données « tale quale ». Les discuter, dépasserait de beaucoup le cadre de notre ouvrage. Nous faisons donc toutes les réserves, et si nous avons choisi M. Rosetti, c'est que ses travaux sont les plus scientifiques et consciencieux qu'on ait publié dans la matière. L'avenir, peut-être, par la découverte de nouveaux documents et par des nouvelles recherches, confirmera ses conclusions, dans lesquelles les données conjecturales ont eu leur part. M. Rosetti a été combattu par M. G. Panu dans *O Incercare de mistificaré istorica*.

chauffage, pour leur construction, ainsi que pour vendre, sans aucune restriction.

Le terrain de culture et les prairies étaient partagés en parcelle « Jirebii », ou « delniti », chaque chef de famille en recevait une et, avec la maison et le jardin, elle formait la possession individuelle. Plus tard, à cause des invasions barbares et des guerres, l'habitude de travailler la même parcelle est abandonnée et les paysans travaillent selon leur intérêt, tantôt une terre, tantôt une autre, sans aucune règle. A la tête de chaque village se trouvait un chef appelé « judetz » ; on en distinguait trois sortes : les « cnezi » les « juzi » et les « vatamani ». Les cnezi étaient héréditaires ; à leur mort, leurs descendants des deux sexes se partageaient le village et chacun administrait sa part, mais ne pouvait l'aliéner. Les juzi élus ou nommés, administraient temporairement et les vatamani n'étaient que les préposés des cnezi. Pour les services que ces chefs de village rendaient aux villageois (ils étaient juges du village) les judetzi avaient le monopole du moulin et de l'auberge, ils touchaient le dixième des récoltes et du foin, ainsi que $\frac{1}{50}$ de l'accroissement des rûches, et chaque famille devait leur travailler gratuitement trois journées par an. En outre, le judetz travaillait une ou plusieurs parcelles de terre (il devait y en avoir beaucoup en réserve pour les familles à venir).

Avec l'organisation de la Roumanie en principauté (xiii-xiv^e siècle et même avant, car l'œuvre

de cohésion des villages épars a dû prendre un certain temps) la vie des roumains change. Les judetzi des villages, qui menaient auparavant une vie patriarcale avec les paysans dont ils n'étaient séparés ni par une différence de culture, ni par une richesse beaucoup plus grande, commencent à prendre une toute autre importance. En effet, ce sont eux qui devront percevoir les impôts et conduire les hommes au prince (« voevod ») pour la guerre. Le contact avec le « voevod » leur créera des nécessités nouvelles et un tout autre horizon. Ceux des judetzi qui resteront auprès du prince perdront le contact avec la vie des villageois et leurs droits héréditaires de chef de village ne seront plus considérés que comme une source de revenus. Avec l'œuvre du temps, les deux classes sociales seront nettement distinctes : les judetzi seront appelés « stapani » (seigneurs) et formeront la classe des grands, les « boeri », et les paysans s'appelleront « sateni ». A la suite du partage des villages entre les héritiers successifs des judetzi, ceux de leur descendants qui n'avaient pas su ou pu acquérir, fonder, ou se faire donner par le prince d'autres villages, ou occuper des fonctions rémunératrices, leur part du village produisant des revenus insuffisants, ont dû travailler la terre de leurs propres bras. Au point de vue aisance, ils sont tombés au niveau des autres paysans, tout en formant une autre classe sociale. Ils étaient appelés en Valachie « mosneni » en Moldavie, « razechi ». Ce qui les dif-

férentiait des autres paysans, c'est qu'ils n'avaient pas de seigneur ; ils n'avaient donc pas à donner la dîme, ni à faire la corvée. Ce sont de vrais propriétaires quiritaires et, ce qui est remarquable, c'est que ces premiers propriétaires l'étaient devenus par une spoliation, en chassant les paysans établis sur leur quote-part du village, pour travailler eux-mêmes la terre devenue insuffisante. Au bas de l'échelle se trouvaient les « rumani » en Valachie, les « vecini » en Moldavie. Le premier document qui en parle est de 1585, mais il est certain qu'ils existaient bien avant. Ce sont des « glebae adscripti », classe formée par les prisonniers de guerre et par des paysans roumains qui avaient aliéné leur liberté pour de l'argent, ou pour des services que leur avaient rendus les seigneurs. Le nombre de journées qu'ils devaient aux seigneurs était beaucoup plus important que pour les paysans libres, mais à part cela ils avaient les mêmes droits que les autres sur la terre du village. Leurs femmes et leur descendance féminine étaient absolument libres.

Les atteintes portées à l'ancien droit, qui n'était pas un droit écrit mais une « antiqua el laudabilis consuetudo Valachorum » sont successives et l'évolution lente. Les judetzi n'avaient pas d'« instrumentum » pour constater leur droit ; ils demandèrent au prince la confirmation de ces droits par écrit, et c'est de ces titres que découlèrent les maux à venir, car ils donnèrent aux possesseurs l'apparence d'un droit supérieur (les judetzi seront

appelés «stapani»(seigneur) alors que les droits des paysans ne s'appuyaient que sur la coutume.

Une première et très importante atteinte fut la confirmation des ventes de villages, en entier ou en partie, dont l'inaliénabilité, avant les princes, était certaine. De même, dès l'avènement des princes, les villages sans judetzi héréditaires et les terres inoccupées furent considérés comme leur appartenant. Ce furent : les villes avec les villages dépendants, ainsi que les villages dont les seigneurs mouraient sans postérité et ceux qui avaient été confisqués aux seigneurs traitres. La création d'un nouveau village, quoique fait selon la coutume roumaine, donnait aux paysans l'impression d'un droit supérieur des seigneurs, qui étaient institués judetzi de ces nouveaux villages par un écrit du prince.

Jusqu'à la seconde moitié du XVI^e siècle, les Roumains ayant à se défendre contre leurs ennemis, les paysans sont ménagés. Une fois les principautés tombées sous la domination turque, les boeris (1) changent de préoccupations. Ils veulent s'enrichir et, dans le choix des moyens, les scrupules seront tout à fait absents : intrigues, abus, spoliations, rien ne leur répugne. Cet état de choses suivra un chemin ascendant qui atteindra son point culminant à l'époque des princes fanariotes, levantins du faubourg Fanar de Constantinople, envoyés par les Turcs pour régner dans les principautés rou-

I. Les seigneurs.

II. Lazar

maines et qui le firent, pendant tout un siècle, jusqu'en 1821. Par le fait de l'intrusion dans la classe dominante roumaine des étrangers, gens de Constantinople amenés dans la suite des princes grecs, la rapacité ne connaîtra pas de limite.

L'assaut contre le paysan sera porté sur plusieurs points : les seigneurs chercheront à asservir tous les paysans. Leurs tentatives ne réussiront en Moldavie qu'individuellement, mais, même par ce moyen, dans la seconde moitié du XVIII^e siècle, la majorité des paysans était tombée à l'état de servage. En Valachie ils étaient tous « *glæbae adscripti* » depuis 1599. En 1746 en Valachie, en 1749 en Moldavie, le servage est aboli par le prince grec C. Mavrocordat ; mais les paysans y retombent tout de suite et sans exception à cause des lois fiscales, qui rendent impossible leur déménagement dans d'autres villages. Un autre point attaqué avec féroce est celui du nombre de journées de travail (corvée) que le paysan devait au seigneur. Nous avons vu plus haut que chaque famille devait consacrer au Judetz trois journées de travail dans l'année. L'abus s'accroît progressivement : En Moldavie, les paysans des monastères devaient travailler, en 1742, douze journées, ceux des autres terres six. En 1766, ils doivent aux seigneurs douze journées, mais à forfait, ce qui en fait plus de 30 (1) ; en 1805, 36 à 40

1. Les paysans devaient exécuter dans ces 12 journées des travaux qui en demandaient 30. Par exemple pour la moisson d'un hectare on comptait 3 journées de travail et en réalité il en faut huit, etc.

journées et en 1832, plus encore. En Valachie, les seigneurs n'étaient pas aussi rapaces. Les paysans ne leur devaient pas plus de six à douze journées de travail dans l'année.

Mais les puissants ne se contentent pas d'opprimer les paysans libres et les *glæbae adscripti*. Ils envient aussi les « *mosneni* » et les « *rageschi* » qui ne leur doivent rien : ni dîme ni corvée. Ils achètent leur terre par ruse, corruption fraude et abus. Les « *mosneni* » et les « *razechi* » s'y opposent tant qu'ils peuvent. Le droit de « *protimisis* » (préemption) les défend de l'intrusion pour un moment, mais l'avidité du « *boier* » n'est jamais à bout de ressources et ses moyens sont inépuisables. Cette atteinte pourtant, ne pèse pas trop lourd dans l'ensemble du processus parce que, d'une part, elle n'a pas été générale et que, d'autre part, la classe des « *mosneni* » et « *razechi* » était de beaucoup inférieure en nombre à celle des autres paysans. Le vrai coup et le dernier sera celui porté contre le droit immémorial du paysan de travailler sur la terre du village qui n'avait d'autres limites que celle du droit des autres villageois ; le paysan ne devant aux seigneurs que la dîme et les journées de travail. Ce droit n'est pas contesté en Moldavie jusqu'à 1805, lorsque le droit de pâturage et de prairies est limité pour chaque famille à l'étendue nécessaire pour nourrir six, douze ou seize têtes de gros bétail pour chaque famille suivant la région : montagne, plaine ou vallée des rivières ; quant aux terres de labour,

nulle restriction encore. En 1832, en Moldavie, « le règlement organique », œuvre des grands « boeri » qui avaient réussi à devenir les seigneurs d'un nombre considérable de villages et qui formaient de véritables « latifundia », fait un grand pas en avant, et ce sera l'avant dernier dans l'évolution vers la propriété quiritaire : c'est pour la première fois que dans un acte législatif le seigneur est appelé « proprietar » (propriétaire). Les pâturages et prairies sont réduits à une étendue suffisante pour nourrir au plus cinq têtes de gros bétail pour chaque chef de famille, et la terre de labour que le « proprietar » doit donner est limitée à une certaine surface qui ne doit être respectée par le propriétaire que tant que les deux tiers de sa terre ne sont pas épuisés. Si les paysans désirent cultiver une étendue plus grande que celle que leur octroie le « règlement organique » ils doivent débattre les conditions librement avec les propriétaires. De même, pour les familles créées ultérieurement, le propriétaire ne sera plus obligé à leur donner de la terre comme aux anciennes familles mais, en fait, jamais les propriétaires n'ont usé de ce droit. En ce qui concerne les forêts, le règlement organique déclare purement et simplement que les revenus appartiennent aux propriétaires. Toutes ces dispositions, dit-il, sont prises pour éviter les malentendus et jusqu'à ce que *l'afermage* des terres puisse se faire librement entre les parties. Le « règlement organique » de la Valachie, à la même époque, diffère peu dans ses dispositions de celui

de la Moldavie : on laissera aux paysans un droit d'affouage dans les forêts, à la charge pour eux d'assurer la garde, à tour de rôle. L'étendue des pâturages, prairies et terres de labour que le propriétaire doit mettre à la disposition de chaque chef de famille est moins étendue qu'en Moldavie mais, en échange, le travail que les paysans doivent aux propriétaires, est beaucoup plus raisonnable.

Les « règlements organiques » dans les deux principautés sont le résultat d'importantes transformations économico-sociales : en Moldavie comme en Valachie, la noblesse s'était alliée avec des familles grecques qui, en même temps que leur civilisation, avaient introduit les mœurs et les vices qu'elles comportaient ; d'autre part, en Moldavie, les juifs venus de Pologne où ils avaient épuisé tous les moyens de spéculation, avaient réussi à s'insinuer et à conseiller aux seigneurs des terres, la fabrication de l'alcool de céréales. Il fallait donc cultiver une plus importante étendue de terrain et par quel moyen le faire si ce n'est en augmentant les obligations des paysans, et en restreignant leur droit à la terre. Enfin les demandes de blé, qui étaient devenues plus nombreuses poussaient les seigneurs aux mêmes abus. En Valachie les seigneurs ne s'étaient pas mis à travailler les terres pour leur propre compte, si bien que les paysans pouvaient cultiver pour eux-mêmes de grandes étendues et leurs affaires avaient prospéré.

L'application des règlements organiques a donné

lieu à de grands mécontentements dans les deux principautés, mais le paysan roumain n'avait plus la vigueur nécessaire pour y résister ; deux siècles de spoliation avaient tué en lui toute aspiration à la révolte. Les mouvements de 1848, écho de ceux de l'occident, ont eu comme résultat de donner aux paysans l'occasion de formuler leurs doléances, mais ils le firent sans succès. De plus, le fait d'avoir entendu parler de leurs droits, de nation et de patrie, avait éveillé en eux des sentiments qui sommeillaient, presque étouffés sous le poids de l'oppression.

La loi rurale de 1864.

L'union des deux principautés roumaines en 1859, malgré l'opposition de leur ennemi et avec l'aide généreuse de la France et de son Empereur Napoléon III, est en grande partie le fruit de ces mouvements nationalistes. Une fois la Roumanie lancée dans ce mouvement d'idées, qui était alors nouveau pour elle, l'émancipation de ses paysans ne pouvait pas tarder. Elle fut proposée par le Ministère Kogalniceano à l'Assemblée législative le 16 mars 1864. La Chambre étant hostile à la réforme renversa le gouvernement le 2 mai, mais, le même jour, l'Assemblée était dissoute par décret du prince. Entre autres choses, il demanda au plébiscite, qu'il convoqua, de décider que : « Les décrets « que donnera le prince, jusqu'à la convocation de

« la nouvelle Assemblée, sur la proposition du conseil des ministres, le conseil d'Etat consulté, « auront force de loi. » Le Coup d'Etat fut approuvé par 683.928 voix, 1.307 seulement furent contre. La loi rurale fut promulguée, accompagnée d'une proclamation du prince, le 14 août 1864. Elle abolit pour toujours la dime et les corvées contre une indemnité que les paysans, avec la garantie de l'Etat, devaient payer aux propriétaires. Elle défend pour les affermage futurs le paiement en corvées. Les paysans deviennent propriétaires, à l'intérieur du village, de leur cour et jardin, et, aux champs, des terres qu'ils possédaient ou devaient posséder selon les lois en vigueur. Les places et rues, les emplacements des églises, écoles, cimetières, etc..., entrent dans la propriété de la commune, sans indemnité. Les monopoles sont abolis sur toute l'étendue des villages et des champs attribués aux paysans. Dans tous les cas le propriétaire ne devra pas abandonner aux paysans plus des deux tiers de la terre de culture. Ceux des villageois qui, ne cultivant pas la terre, n'étaient pas soumis à la corvée, n'étaient déclarés propriétaires que de l'emplacement de leur maison et enclos. Les droits des paysans aux forêts sont respectés selon les lois en vigueur, jusqu'à ce qu'une loi spéciale sépare une partie des forêts et la leur attribue en propriété. L'indemnité sera de dix fois la valeur des corvées et autres charges; elle devra être payée en quinze ans, à cinq pour cent, l'état prenant à sa charge le tiers du prix.

L'application de la loi a déclaré 467.840 chefs de familles paysannes propriétaires de 1.700.256 hectares.

La loi rurale de 1864 présente des vices impardonnables et ils le sont d'autant plus qu'étant l'œuvre d'un coup d'Etat elle échappait au contrôle de ses adversaires. Elle a non seulement sanctionné l'usurpation de 1805 ainsi que celle du « règlement organique » mais elle a même progressé dans cette voie. En effet, si le « règlement organique » réduisait pour la première fois à deux tiers l'étendue de la terre soumise aux droits des paysans, jusqu'à cette étendue, le propriétaire était obligé (le règlement n'en parlait pas, mais la coutume était respectée sans aucune exception), de donner aux nouvelles familles la terre réglementaire. La loi de 1864 a complètement sacrifié les générations futures, sans même que la présente en fût dédommée ; bien au contraire, les familles existantes n'avaient été déclarées propriétaires que sur des étendues insuffisantes, non pas pour leur assurer le progrès, mais même pour être absolument indépendantes. Et cette loi a été conçue par M. Kogalniceano, homme politique de génie, et appuyé par le prince Cuza, démocrate sincère ; mais ils étaient tous deux enclins à la démagogie et péchaient par une vie privée immorale.

**Lois réglementant les rapports
entre propriétaires et paysans de 1866 à 1907.**

Les résultats ne se firent pas attendre. La foison de lois qui suit, et que nous allons succinctement passer en revue, fera encore ressortir les lacunes des lois de 1864 et la précarité de la situation qu'elles avaient faite aux paysans, alors qu'elles avaient voulu les protéger et les émanciper. Les contrats agricoles n'avaient pas été réglementés par la loi de 1864 qui avait supprimé le travail obligatoire. *La loi du 10 mars 1866* les fait sortir du droit commun. Elle confie la juridiction et l'exécution à l'Administration qui peut obliger *manu militari* les débiteurs, à exécuter les travaux pour lesquels ils se sont engagés.

Dans ces contrats, le paysan pourra engager son travail pour cinq ans. Résultats désastreux : le paysan sera à la merci du propriétaire qui a le concours d'une administration malhonnête.

En 1872, une autre loi aggrave ces dispositions, elle autorise la solidarité des paysans contractants.

Ce n'est qu'*en mai 1882* que ces deux lois, qui ont donné lieu à des abus incroyables sont modifiées. La nouvelle loi supprime l'exécution *manu militari*, interdit la solidarité, déclare que les contrats ne seront valables que pour une année ; ils ne pourront être conclus que par les exploiters des terres et on réserve aux paysans deux jours par semaine

dans lesquels ils ne seront pas obligés d'exécuter le contrat. La loi réglemente aussi le partage des produits cultivés en matayage, partage qui devra être fait dans les dix jours de la récolte. La juridiction est simplifiée.

Cette loi fut modifiée à son tour *en 1893*. Les deux principales et nouvelles dispositions sont les suivantes : 1^o les contrats pour les pâturages indiqueront l'étendue par tête de bétail ; 2^o les seules rémunérations qui pourront être stipulées dans un contrat agricole seront : soit de l'argent, soit des produits de la terre, soit du travail.

Lois de vente des terres appartenant à l'Etat (1).

Parallèlement à ces lois de réglementation des contrats agricoles, on procède par d'autres à la vente des terres de l'état, soit pour subvenir à ses nécessités d'argent, soit pour satisfaire les paysans qui étaient restés en dehors de la loi de 1854.

La première loi faite dans ce sens est celle du *15 juillet 1866*. L'état étant besogneux, on autorise la vente des terres grevées d'emphytéose, des emplacements enclavés, des terrains vagues, etc..., ainsi que des terres produisant un revenu de moins de 5.875 francs-or, et des terres non boisées que les

1. L'état était devenu propriétaire d'un grand nombre de domaines à la suite de l'application de la loi de décembre 1863 qui avait « sécularisé » les fortunes des monastères.

paysans voudraient acheter. La vente devait se faire aux enchères, par parcelle de trois, quatre, six et vingt-cinq hectares. Le prix devait être payé dans le mois de l'approbation de la vente. Le total des ventes ne devait pas dépasser 15.000.000 de francs-or. Résultats : aucune vente.

Le 26 juillet 1868, l'Etat, toujours à court d'argent, est autorisé à vendre celles de ses terres dont le revenu dépasse 6.000 francs-or, mais étant partagées en plusieurs bandes, chacune d'un revenu inférieur à 6.000 francs-or. On pouvait vendre ces terres soit en parcelle selon la loi de 1866, soit en bloc. Pour les parcelles, le paiement intégral du prix, devait être fait toujours dans le mois de la confirmation de la vente, pour les ventes en bloc, un tiers du prix devait être payé dans deux mois, les deux tiers restant en douze ans, à 6 % d'intérêt.

La loi du 22 février 1872 autorise, entre autres, la vente des terres formant de longues bandes et ne dépassant pas 50 hectares.

Le 7 mars 1875 toujours à court d'argent, l'Etat pourra vendre ses terres d'un revenu de moins de 12.000 francs-or et jusqu'à une valeur totale de 6.000.000 francs-or.

Par la loi du 10 août 1876, l'Etat est autorisé à partager les terres mises en vente par les lois antérieures en parcelle de 2 ha., 1/2, 3, 3 1/2, 4, 4 1/2, etc..., selon les intérêts locaux et ceux de l'Etat. Les acquéreurs ne paieront que le tiers du prix dans un

mois, les deux autres tiers seront soldés en vingt ans, à six pour cent.

La loi rurale de 1864 avait prévu dans ces dispositions (art. 5 et 6) que « ceux des paysans dont les « droits ne pourront être satisfaits à cause du manque « d'espace sur les terres des propriétaires, ainsi que « ceux qui n'auront été déclarés propriétaires que « sur leur enclos et ceux qui fonderont des familles « après la promulgation de la loi, pourront s'établir « sur les terres de l'Etat ». Jusqu'en 1876, ces dispositions n'avaient pas eu de suite ; c'est alors que le ministre des Finances, I. C. Bratiano prend l'initiative de l'exécution. *C'est en 1878 qu'on a décrété le règlement* pour l'application des articles 5 et 6 de la loi de 1864. Les paysans recevront 5 hectares au champ et un demi hectare pour la maison, sur les terres de grande étendue ; trois hectares au champ un quart d'hectare pour la maison, là où les demandes seront nombreuses et la terre insuffisante. Le prix sera payé en annuités au cours de 15 ans.

La loi du 9 février 1879 maintient l'inaliénabilité des terres de 1864, et annule tous les actes qui avaient détourné cette prohibition.

Le 12 avril 1881, une loi autorise la vente des terres de l'Etat produisant un revenu de moins de 20.000 francs-or. Elles seront vendues soit en bloc, soit en parcelles de quatre, six et huit hectares s'il y a des demandes pour toute l'étendue. Dans les mêmes conditions, les petites terres pourront être vendues en lots de 25, 50, 100 et 150 hectares. Les

terres voisines des villes seront vendues en lots de quatre, six et huit hectares, aux habitants de la périphérie, ouvriers agricoles, ainsi que pour des établissements d'industrie. La vente en bloc sera faite aux enchères ; pour les lots, elle se fera par contrat, le prix étant de 15 fois celui du revenu. Le paiement des petits lots sera fait : un cinquième au commencement, le reste en 24 ans à 6 %.

Pour les gros lots et pour les ventes de domaines en entier, le prix sera payé : un quart dans un mois et les trois quarts en 24 ans à six pour cent.

Cette loi est modifiée par celle du 17 mars 1884, qui permet la vente aux paysans d'une partie des terres de l'Etat d'une étendue de plus de 2.000 hectares, en lots de 5 hectares, une personne ne pouvant acheter plus de deux lots. Le prix sera de vingt fois le revenu. Si plus de cent personnes ont acheté des parcelles éloignées d'un village, l'Etat mettra gratuitement à leur disposition dix hectares pour l'Eglise et l'école.

La même année, à l'occasion de la modification de la constitution on prolonge de 32 ans l'inaliénabilité des terres de 1864 ainsi que des terres de l'Etat vendues en petites parcelles.

En 1886 nouvelle modification des lois antérieures : l'Etat pourra vendre en petites parcelles : a) les terres d'une étendue inférieure à 100 hectares ayant un revenu inférieur à 200.000 lei or, si les demandes comprennent toute l'étendue ; b) deux tiers des terres de 1.000 à 10.000 hectares, et un quart des

terres dépassant 10.000 hectares. Si, dans ces deux cas, les demandes de petits lots n'épuisent pas la disponibilité, on pourra vendre des lots de 50, 100, 200 et 400 hectares. Le Ministère des domaines pourra obliger les acheteurs de petites parcelles à s'établir sur la terre achetée, s'ils n'ont pas leur établissement dans les villages voisins.

L'application des articles 5 et 6 de la loi de 1864 avait été faite en vertu du règlement de 1878 d'une manière hâtive. Beaucoup d'intrus avaient réussi à devenir propriétaires sans aucun droit. *La loi de 1887* ordonne la vérification des travaux dans un esprit très large.

En 1888 des mouvements paysans décident les gouvernants à de nouvelles mesures en faveur des cultivateurs de la terre, elles sont contenues dans *la loi du 3 avril 1889* et décident que toutes les terres de l'Etat pourront être vendues partiellement ou en entier en lots de 5, 10 et 25 hectares. Les lots de 10 et 25 hectares seront vendus aux enchères, les autres à l'amiable. Les forêts au-dessous de 50 hectares pourront être vendues aux villages. Trois quarts des terres seront vendues en parcelles de 5 hectares, le reste en lots de 10 et 25 hectares. Aurent droit à acquérir les lots de 5 hectares : *a)* les communes pour l'école et l'église ; *b)* les chefs de famille sans terre, les veuves avec enfants étant assimilées aux chefs de famille ; *c)* ceux qui possèdent moins de 5 hectares. Si pour les lots de 10 et 25 hectares il n'y a pas d'acquéreur, ils seront

transformés en lots de 5 hectares. Les lots de 5 hectares seront inaliénables pour 30 ans, les autres le resteront tant qu'ils ne seront pas entièrement payés. Le prix des petits lots (vingt fois le revenu) sera payé en annuités à 5 % d'intérêts et à 1 % d'amortissement ; pour les grands : 10 % du prix au commencement, le reste en annuités à 5 % d'intérêts et 2 % d'amortissement. Aux acquéreurs des petites parcelles, les crédits agricoles pourront avancer 600 francs-or pour leur installation. Cette loi est meilleure que les autres, mais elle a omis d'obliger les acquéreurs à s'installer sur les terres acquises et à les travailler eux-mêmes.

Un article unique le 3 avril 1892, établit un tableau des prix des terres de l'Etat, vendues en parcelles de 5 hectares suivant la loi de 1889.

Les conditions de vente des terres de l'Etat en lots de 5 hectares étaient très avantageuses, ne demandant aucune avance d'argent aux acheteurs. La demande a été en conséquence très grande et c'est pour cela que le Législateur a dû de nouveau intervenir *le 9 mai 1896*. Il a ordonné le lotissement, par 5 hectares, de toutes les terres mises en vente et la satisfaction des demandes dans l'ordre suivant :

1^o La commune pour deux lots ; 2^o les chefs de famille complètement dépourvus de terre : a) ceux qui sont établis sur la terre, b) les voisins, c) tous les autres ; 3^o les chefs de famille ne possédant que jusqu'à un demi-hectare, dans le même ordre

que plus haut ; 4^e les chefs de famille propriétaires de moins de 5 hectares. Les veuves, mères de 3 enfants, sont assimilées aux chefs de famille.

Le paiement des lots se fera en 60 ans à 4 %.

En mars 1898, nouvelle intervention, cette fois-ci pour réparer les conséquences de l'avidité paysanne pour la terre. Pour acheter des lots de 8 à 25 hectares, les paysans avaient porté le prix aux enchères à des sommes exorbitantes, qu'ils ne pouvaient pas payer. On décide donc que ces acheteurs pourront régler les sommes encore dûes en 60 ans à 4 % d'intérêts. De même, le gouvernement est autorisé à descendre le prix de ces lots à mille francs-or l'hectare, et ce rabais sera calculé à la date de la vente.

Ces différentes lois de vente des biens de l'Etat ont fait entrer dans le patrimoine des cultivateurs de la terre les surfaces suivantes (1) : par les dispositions de 1878 en application des articles 5 et 6 de la loi de 1864, 228.328 hectares vendus à 48.342 jeunes chefs de famille.

Par la loi de 1881, 23.669 *hectares* en lots inférieurs à 10 hectares vendus à 4.970 paysans et 8.228 hectares en lots à partir de 10 hectares à 1 716 personnes.

Par la loi de 1889, on a vendu 526.233 *hectares* en lots inférieurs à 10 hectares à 105.165 *paysans* et 20.360 hectares en lots de plus de 10 hectares à 1.549 *paysans*.

1. R. Rosseti, *Pentru ce s'au rascalat « tarani »*, p. 482.

L'œuvre de relèvement de la classe des cultivateurs pauvres, par la vente des terres de l'Etat, n'a pas donné les fruits qu'on était en droit d'espérer et la cause en a été le manque d'un système unitaire et d'un programme bien défini.

Lois pour le crédit agricole.

La bonne volonté du législateur pour la classe paysanne s'est manifestée aussi dans le domaine du crédit agricole. On a commencé *en 1881*, par la création dans chaque département d'une institution de crédit, appelée « le crédit agricole » qui a rendu de grands services aux cultivateurs de la terre, proie d'une usure inimaginable (1).

Entre 1891 et 1903 avait éclos, dus à l'initiative privée, de nouvelles institutions de crédit appelées « banques populaires ». Dans ce court laps de temps elles s'étaient développées et multipliées et le gouvernement a dû intervenir pour les encourager par de nombreux avantages (*loi de 1903*). En effet, elles méritaient toute sa sollicitude, vu ce résultat vraiment inattendu : les usuriers avaient été radicalement supprimés dans tous les villages, où de telles institutions avaient été créées.

Une autre *loi en 1904* a beaucoup facilité les formalités pour la constitution des « obsti » (association de paysans pour acheter ou prendre des terres à ferme).

1. V. Agricola, *Usura la sate* (l'usure dans les villages).

La révolution paysanne de 1907 et les lois agraires de 1908.

Malgré toutes ces mesures les paysans n'étaient pas contents, l'évolution était trop lente. Entre 1848 et le commencement du xx^e siècle, les aspirations de cette classe sociale avaient totalement changé. Les paysans étant très prolifiques, les terres qu'ils avaient acquises en 1864, s'étaient émiettées et ils restaient attachés à leur lopin de terre, qu'ils cultivaient extensivement. Le produit n'étant pas suffisant pour l'entretien de leur famille les paysans devaient, faute d'industrie, s'adresser aux grands propriétaires pour équilibrer leur budget de misère.

L'essor de l'exportation du blé, de plus en plus demandé, avait amené une hausse continue du prix de la terre et donc du fermage, hausse parallèle à l'extension de la culture des céréales. La loi de l'offre et de la demande jouait librement et le paysan s'était vu imposer, pour obtenir de la terre, des conditions de plus en plus onéreuses et, malheureusement, souvent excessives. Sorti depuis peu de l'époque pastorale, il ne l'avait pas oubliée et la regrettait. Il se trouvait enfin dans le voisinage de la Russie où la révolution était devenue endémique, et il était conseillé par des agents animés des sentiments les plus divers et le plus souvent inavouables ; la révolution allait donc trouver là un

terrain des plus propices. Masse ignorante (en grande majorité illettrée) et d'une crédulité enfantine, la moindre étincelle pouvait l'enflammer. Des intrigants, des ambitieux, des arrivistes et quelques exaltés ont vu leurs efforts couronnés du succès le plus inattendu au printemps de 1907.

Les mouvements ont commencé en février 1907 en Moldavie sur la grande terre Flamanzi, affermée au trust juif Fischer, et où les paysans demandaient des contrats agricoles plus avantageux pour eux, des comptes sincères, etc... Ils se sont étendus sur d'autres terres appartenant à des fermiers juifs et, en peu de jours, tous les paysans moldaves étaient en révolte. D'un caractère antisémite à son début, la révolution moldave n'épargnait bientôt même plus les propriétaires et fermiers chrétiens. La faiblesse du gouvernement conservateur, divisé par des rivalités intestines, n'a pas su agir à temps et l'incendie s'est transmis en Valachie avec une toute autre vigueur qu'en Moldavie où les paysans n'avaient pas fait une seule victime humaine. Le Ministère libéral qui avait dû assumer la responsabilité du gouvernement, en remplacement de l'ancien qui n'avait pas su dominer les événements, a dû procéder avec énergie et sang froid pour pouvoir venir à bout des révoltés. L'armée roumaine a fait encore preuve, à cette occasion, d'une discipline merveilleuse.

Le bilan de cette révolution est vraiment douloureux : fermes et récoltes incendiées, plusieurs propriétaires, fermiers et hommes à leurs services assa-

sinés, et enfin plusieurs milliers de paysans, plus ou moins coupables, fusillés. Ceux qui les ont conseillés ont dû être surpris de ces résultats.

Le Gouvernement libéral, dès sa formation (12 mars 1907) lançait au pays un manifeste dans lequel il promettait des mesures pour satisfaire « les demandes justes et légitimes » : adoucissements fiscaux, appui ferme aux banques populaires, nouvelles lois pour les contrats agricoles et contre les trusts fermiers, création d'organe de contrôle des contrats agricoles, création d'une caisse rurale pour aider les paysans dans l'affermage et l'acquisition des terres, etc... La machine à loi a été mise en mouvement et dans une année trois lois ont vu le jour : la loi pour les contrats agricoles, la loi pour la création d'une caisse rurale et la loi contre les trusts des fermiers (1).

La première loi régleme les contrats de travail et de fermage, intervenus entre les paysans et les propriétaires ou fermiers, et crée des pâturages communaux. La grande innovation de cette loi c'est la fixation d'un minimum de salaires et d'un maximum de fermage, soit en argent, soit en produits. Pour assurer le respect des prescriptions de la loi, de nouveaux organes sont créés et les sanctions prévues sont très sévères. Les pâturages communaux seront formés par le huitième de l'étendue des terres de culture que les propriétaires mettront à

1. V. Const. Georgesco, *La réforme agraire en Roumanie*, thèse pour le doctorat. Paris, 1908.

vendre, comme la loi les y invite. Le prix en sera payé par la commune en 12 ans, garanti par l'Etat.

La loi établissant la caisse rurale crée une institution ayant pour but principal de faciliter le crédit nécessaire aux paysans roumains qui désirent acheter de la terre. Elle aura un capital de 10 millions, dont cinq seront versés par l'Etat, le reste étant souscrit par les particuliers. La caisse rurale pourra : négocier l'achat des terres pour le compte des paysans, fixer le prix maximum des terres que les paysans veulent acheter, acheter des propriétés dépassant 200 hectares, diriger les opérations de lotissement des terres achetées, prêter aux paysans contre hypothèques pour l'achat des terres au taux maximum de 5 %, émettre des bons ruraux servant à payer les terres achetées par elle, par les paysans ou par les communes, prêter aux agriculteurs sur gages d'effets publics ou reçus en garantie par l'Etat, etc...

La troisième loi limite le droit de prendre en ferme plusieurs propriétés à l'étendue totale du maximum de 4.000 hectares et édicte des peines très sévères contre tous ceux qui enfreindraient ces dispositions. Son but était de supprimer ces trusts de fermiers qui s'étaient multipliés dans les derniers temps, en Moldavie surtout (1).

Ces trois lois, encore en vigueur aujourd'hui dans leurs dispositions qui ne sont pas contraires aux

1. Un seul trust (Fischer) possédait 159.300 hectares.

nouvelles lois agraires, n'ont pu donner la mesure entière de leur efficacité, les situations prévues par elles étant bouleversées de fond en comble par l'expropriation de 1918.

La loi des contrats agricoles était sujette à bien des critiques : les malintentionnés pouvaient facilement tourner ses prescriptions, formalités trop compliquées, etc... Une innovation heureuse était la création d'organes permanents pour la surveillance de l'application de ces lois. Nous estimons que la caisse rurale était la plus heureuse de ces mesures et que cette institution aurait pu donner de très bons résultats dans l'évolution de la propriété. Ses premiers pas justifient notre optimisme.

Modification de la constitution le 20 juillet 1917.

L'énergique répression des mouvements de 1907 suivie de la loi agraire de 1908 avait apaisé les esprits en apparence, mais les paysans n'étaient pas satisfaits. Ils attendaient autre chose, et cet autre chose n'était autre que la terre. Le parti libéral a senti ce malaise, étouffé par la crainte, et sa gauche n'a pas hésité à s'en faire l'écho par la revue *Viata Romanesca* et à demander des remèdes efficaces. Il ne manquait que l'occasion pour que le parti libéral avoua son accord avec ces radicaux. Son chef perspicace M. I. Brătianu choisit la rentrée de l'armée roumaine de la guerre contre la Bulgarie, en l'automne de 1913,

comme opportune pour inscrire au programme de son parti la solution de la question paysanne, par l'expropriation partielle des grandes terres rurales dans le but de les partager entre les paysans. Nous avons brièvement passé en revue dans l'avant-propos du présent ouvrage les événements qui se sont succédés depuis 1913, nous n'y reviendrons pas, du moins jusqu'au 20 juillet 1917, date de la modification de l'article 19 de l'ancienne constitution par l'introduction des dispositions suivantes :

« La propriété de n'importe quelle nature est sa-
« crée et inviolable.

« Nul ne peut être exproprié que pour cause d'uti-
« lité publique légalement constatée et après un
« juste et préalable dédommagement.

« Par cause d'utilité publique on comprend : les
« voies de communication, la salubrité publique, les
« travaux de défense du pays et ceux d'intérêts mili-
« taires, intellectuels, historiques ou archéologi-
« ques, d'irrigation, chute d'eau, assèchement de
« marécages, de la régularisation des cours d'eau,
« de canalisations, de boisements, ou de créations
« de zones de protection des forêts, de commassa-
« tion (1) de la petite propriété rurale ou urbaine, de
« création d'installations industrielles désignées par
« la loi spéciale, la construction d'édifices publics

1. Par « commassation » nous entendons l'opération qui consiste à réunir en un seul bloc les différentes parcelles de terre appartenant à un même propriétaire. Nous employons dans le même sens le verbe « cormasser ».

« par l'Etat, le département ou la commune, ainsi
« que n'importe quels autres travaux d'intérêts pu-
« blics.

Les alinéas 4, 5 et 6 de l'article 19 n'ont pas été
modifiés et ne nous intéressent pas.

« I. — Pour cause d'utilité nationale on augmente
« la propriété rurale paysanne par l'expropriation
« des terrains de culture, dans les mesures et condi-
« tions suivantes, pour être vendus aux paysans
« cultivateurs de la terre, avec la préséance des pay-
« sans mobilisés de cette catégorie, ou de leur fa-
« mille s'ils sont morts à cause, ou pendant la
» guerre.

« On exproprie entièrement: a) les terrains de
« culture du domaine de la couronne, de la caisse
« rurale et de toutes les personnes morales publi-
« ques ou privées, fondations, etc... même lorsque
« les actes de fondation, de donation, testaments
« ou toute autre disposition, sous n'importe quel
« titre, disposerait directement ou indirectement ou
« par n'importe quelle clause prohibitive leur inalié-
« nabilité, ou leur aurait donné une autre affectation
« spéciale; b) les propriétés rurales dans leur en-
« tière étendue appartenant aux sujets étrangers,
« qu'ils soient étrangers par leur origine, qu'ils le
« soient devenus par mariage, ou autrement; c) les
« propriétés rurales, dans leur entière étendue ap-
« partenant aux absentéistes.

« De toutes ces propriétés comme de celles de
« l'Etat qui seront aussi vendues aux paysans culti-

« vateurs de la terre, l'Etat pourra réserver les terres
« de culture qui ont une destination spéciale ou aux-
« quelles on pourra donner une destination spéciale
« répondant à l'intérêt général.

« II. — On exproprie des propriétés rurales parti-
« culières une étendue de deux millions d'hectares
« des terres de culture. L'expropriation sera faite
« sur la base d'une échelle progressive qui sera dé-
« terminée par la loi de l'expropriation, échelle qui
« commencera par les propriétés d'une étendue à
« partir de 100 hectares de terre de culture, mini-
« mum intangible.

« L'étendue des propriétés sera calculée d'après
« leur état juridique du 15 août 1916, en tenant
« compte de l'effet des successions ouvertes depuis
« cette date jusqu'à la promulgation de la loi géné-
« rale d'expropriation.

« Dans le calcul de ces 2 millions d'hectares ne
« seront pas comptées les propriétés qu'on exproprie
« en entier et qui sont prévues par l'alinéa 1 lettres A
« et B, mais seulement celles de la lettre C, dans leur
« portion de culture.

« Les terrains constatés pétrolifères sont exclus
« de l'expropriation de plus haut jusqu'à une éten-
« due de 12.000 hectares dans tout le pays à la
« condition que le propriétaire qui serait soumis à
« l'expropriation d'un tel terrain donne une égale
« étendue de terre de culture dans le même dépar-
« tement ou dans un département voisin.

« III. — En plus de l'expropriation des terrains

« prévue à l'alinéa I, lettres A. B. C. et l'alinéa 2, la
« loi d'expropriation pourvoira pour les régions de
« montagnes, à la création de pâturages commu-
« naux, formés par l'expropriation de propriétés
« privées, qui n'entrent pas dans la catégorie plus
« haut, mais seulement de la surface du sol né-
« cessaire.

« IV. — Le prix des terrains expropriés pour
« cause d'utilité nationale sera fixé en dernier ins-
« tance par les cours d'appel et son paiement pourra
« être fait en titres de rente émis par l'Etat, amor-
« tissables et portant un intérêt de 5 %, la valeur
« nominale étant comptée comme valeur réelle.

« V. — Les travaux pour la confection des lois
« générales et spéciales d'expropriation pour utilité
« nationale commenceront immédiatement. Ces lois
« seront promulguées au plus tard dans les six mois
« de la libération du territoire.

« La loi générale d'expropriation pour cause d'uti-
« lité nationale qui développera les principes con-
« tenus dans cet article sera votée conformément au
« dernier alinéa de l'article 128 de la présente cons-
« titution.

« Ses dispositions seront inscrites dans cet article
« dont elles font partie de droit. »

A l'époque où les Chambres roumaines de révi-
sion votaient la modification de la constitution,
l'armée russe du front roumain était en pleine défec-
tion. Quelques mois après, la Russie était en armis-
tice avec ses ennemis et la Roumanie encerclée. Le

gouvernement Bratiano avec lequel les empires centraux ne voulaient pas discuter, céda la place à celui formé par le général Averesco, qui, à son tour, fut remplacé par celui de M. Marghiloman, auquel incombait la pénible tâche de la conclusion d'une paix humiliante. Il lui fallait des Chambres et pour gouverner et surtout pour ratifier le traité de paix conclu en juillet 1918 (1). C'est devant ces chambres qu'au mois d'août 1918 M. Garoflid, ministre de l'Agriculture et éminent spécialiste de la question agraire présenta un projet de loi « pour « l'affermage obligatoire et la vente volontaire d'une « partie de la terre de la grande propriété », projet qui ne représentait qu'un premier anneau de la chaîne entière que formait son programme vraiment scientifique de résolution de la question agraire en Roumanie. Mais les événements suivent leur cours : l'armée Bulgare est vaincue par les troupes françaises de Salonique, qui, victorieuses poursuivent l'ennemi vers le Nord-Est et vers le Nord, l'armistice sur le front occidental ne tarde pas à être signée et, ce même parti libéral qui avait déclaré la guerre est appelé à conclure la paix et à gouverner la Roumanie. Sitôt formé, le gouvernement libéral s'est mis à l'œuvre, et son premier souci a été d'apaiser les paysans. Sans chambres élues, dans l'impossibilité de procéder à des élections, il a recouru pour

1. Grâce à toutes sortes de manœuvres dilatoires, secrètement inspirées par le Gouvernement même, ce traité n'a jamais été ratifié, malgré les pressions allemandes.

gouverner à des décrets-lois qui, sans être prévus par la constitution roumaine, étaient le seul moyen de faire face à des situations urgentes.

Décret-loi de l'expropriation du 15 décembre 1918.

Le 15 décembre paraissait au *Journal Officiel* le premier décret-loi d'expropriation, au numéro 3681, ayant le titre de « décret-loi de l'expropriation », dans la teneur suivante :

Article premier. — « En conformité avec l'article 19, alinéa 5 de la constitution du vote du « sfatoul tarei » (1) de la Bessarabie en la séance du 27 novembre 1918, on exproprie pour cause d'utilité nationale et pour être vendus aux paysans cultivateurs de la terre les terrains suivants :

« a) Dans l'ancien royaume roumain, on exproprie en entier :

« 1° Les terrains de culture du domaine de la couronne, de la caisse rurale et de toutes les personnes morales, publiques et privées, institutions, fondations, etc...

« 2° Les propriétés rurales dans toute leur étendue appartenant aux sujets étrangers.

« 3° Les propriétés rurales dans toute leur étendue appartenant aux absentéistes, ainsi que deux millions d'hectares de la terre de culture de toutes

1. Assemblée Bessarabienne qui avait décidé en décembre 1917 le retour de la Bessarabie à la Roumanie.

« les propriétés particulières, dans les conditions
« prévues par la constitution.

« En plus de l'étendue cultivable indiquée plus
« haut, pour créer des pâturages communaux dans
« la région de la montagne on déclare expropriée de
« la propriété particulière, la surface du sol néces-
« saire à ces pâturages. »

Suit l'alinéa B. qui s'occupe de l'expropriation en Bessarabie.

Article II. — « On considère terre de culture dans
« le sens de la présente loi, tout le terrain qu'on a
« labouré jusqu'à présent, les prés, les pâturages en
« tant qu'on peut les cultiver, ainsi que tous ter-
« rains qu'on trouverait propres à être mises en
« culture.

« Article III. — Le sous-sol des terrains expro-
« priés reste la propriété de l'Etat.

« Article IV. — « L'expropriation est déclarée de
« plein droit à la date du présent décret-loi, les
« parties des propriétés déclarées expropriées sont
« touchées d'indisponibilité sans autre formalité.

« L'exécution de l'expropriation commencera
« immédiatement après la publication du présent
« décret-loi et continuera sans arrêt jusqu'à la fin.

Article VI. — « Des décrets-loi spéciaux com-
« plèteront les dispositions du présent décret loi
« et établiront toutes les conditions de l'exécution
« de cette expropriation.

« Article VII. -- Toutes les lois et règlements

« contraires au présent décret-loi sont et restent
« abrogés.

Article VIII. — Ce décret-loi sera soumis à la
« ratification ultérieure des chambres législatives.

« Article IX et dernier. — Notre ministre secré-
« taire d'Etat au Département de l'Agriculture et
« des Domaines est chargé de l'application du pré-
« sent décret-loi. »

Après deux années de guerre, les paysans rou-
mains avaient trouvé leur avoir complètement
dévasté, les uns par les troupes d'occupation enne-
mies, d'autres par nos amis les Russes et enfin ceux
qui avaient échappé à ces deux fléaux avaient dû
subir la réquisition pour l'entretien des troupes
roumaines et des alliés russes, arrivés en Roumanie
sans provisions. Les agents allemands, pêcheurs en
eau trouble, n'avaient pas hésité à leur promettre
les terres des grands propriétaires roumains, ainsi
qu'à leur suggérer la révolution à l'exemple de nos
voisins de l'Est. Pour comble, la dernière récolte
avait été inexistante dans la plus grande étendue du
pays et le peu de blé produit, aspiré par l'Allemagne
affamée. Les chemins de fer complètement ruinés,
les paysans devaient parcourir des centaines de
kilomètres avec leur chariot pour trouver quelques
sacs de blé ou maïs. Le tableau était des plus noirs,
le précipice à deux pas. Il a fallu l'endurance rou-
maine, faite par des siècles de souffrance et la déci-
sion et l'intelligence du gouvernement pour ne pas
y tomber.

Dans la nuit ténébreuse une petite lueur lointaine reconforte l'égaré. La terre, le plus cher des rêves du paysan, sera à lui dans quelques mois. Il sera propriétaire de cette terre « qu'il a travaillée pour d'autres ». Le gouvernement a été profondément psychologue, et nous reconnaissons dans son geste l'habileté du parti libéral roumain qui, depuis 60 ans, a toujours su parer aux événements les plus dangereux et a réussi à ne pas se laisser vieillir ni surprendre par la marche des idées, soi-disant nouvelles. Nous lui reconnaissons de la prévoyance et de la sagesse.

**Le décret-loi
pour l'application de l'expropriation.
(DÉCRET-LOI DUCA).**

Le lendemain du décret-loi de l'expropriation, le 16 décembre 1919, paraissait au *Journal officiel* « le décret-loi pour l'application de l'expropriation » au n° 3697 que nous appellerons dorénavant le décret-loi Duca, appellation consacrée dans le langage courant, d'après le nom de son auteur M. I. Duca, ministre de l'Agriculture et des Domaines.

Dans 59 articles divisés en cinq chapitres ce décret-loi poursuit l'œuvre commencée par le décret-loi de l'expropriation ; il est la suite qui était annoncée par l'article 6 : « des décrets-loi spéciaux compléteront les dispositions du présent », etc...

1^o Les terres expropriées ; la détermination du prix.

Il déclare expropriés pour être ensuite vendus aux paysans cultivateurs de la terre, avec priorité pour les mobilisés de la grande guerre, ou pour leur descendance, les terrains suivants :

« Article 5. — Dans toute leur étendue :

« a) les terrains de culture du domaine de la couronne, de la caisse rurale, de toutes les personnes morales publiques et privées, des institutions, fondations, etc..., même lorsque par des actes de fondation, donation, testaments ou toutes autres dispositions, sous n'importe quel titre, ils seraient directement ou par toutes clauses prohibitives leur inaliénabilité, ou leur aurait donné une destination spéciale.

« b) les propriétés rurales dans toute leur étendue appartenant aux sujets étrangers, qu'ils soient étrangers d'origine ou qu'ils le soient devenus par mariage ou autrement.

« c) les propriétés des absentéistes (1) dans leur étendue entière. »

Le décret considère comme absentéiste tous ceux qui, les derniers cinq ans, ont été imposés comme tels à l'impôt foncier double.

Dans l'article 6, le décret-loi déclare exproprier

1. Les propriétaires qui résidaient à l'étranger plus de 8 mois dans l'année étaient considérés « absentéistes » et payaient l'impôt foncier double.

une étendue de 2 millions d'hectares de la terre de culture de toutes les propriétés privées qui dépassent cent hectares de terre de culture, sans faire entrer en ligne de compte (article 9) les étendues expropriées selon l'article 5, alinéa 1 et 2 (domaine de la couronne, terres de la caisse rurale, des personnes morales et des étrangers) ni celles de la propriété de l'Etat « qui de même seront vendues aux villageois cultivateurs de la terre » l'Etat ne gardant que le droit (article 10) de se réserver « de ses propriétés ainsi que de celles qui ont été expropriées » « les terres de culture auxquelles on pourrait donner une destination d'intérêt général ».

Pour pouvoir exproprier 2 millions d'hectares on commencera par l'application de l'échelle progressive suivante « qui fait partie intégrante du décret-loi » (article 8) et qui figure à la fin du décret-loi :

ECHELLE D'EXPROPRIATION.

Propriétés	Propriétés qui restent
Hectares	Hectares
100	100
105	104,6
110	109
115	113,2
120	117,2
125	121
130	124,9
135	128,5
140	132
145	135,3

Propriétés	Propriétés qui restent
Hectares	Hectares
150	138,6
etc.	etc.
.	.
.	.
.	.
.	.
9.400	487,8
9.600	491,9
9.800	495,9
10.000	500
Plus de 10.000	500

« De ce tableau l'échelle est ainsi déduite : toutes
 « les propriétés comprises entre 100 et 105 hectares
 « exclusivement sont réduites à 100 hectares, toutes
 « les propriétés comprises entre 105 et 110 hectares
 « exclusivement sont réduites à 104,6 hectares (le
 « nombre en face de la propriété de 105 hectares et
 « ainsi de suite).

« L'étendue des propriétés au point de vue de l'ap-
 « plication de la loi sera calculée selon leur état
 « juridique du 15 août 1916 (1), en tenant seulement
 « compte des effets des successions ouvertes depuis
 « cette date jusqu'à la date du présent décret-loi »
 (article 11).

Les propriétés indivises seront considérées comme
 divisées pour l'application de l'échelle progressive,
 mais le terrain exproprié « de chaque copropriétaire

1. Date de la déclaration de guerre à l'Autriche-Hongrie.

sera choisi sur la surface de la terre en un tout, comme si la propriété appartenait à une seule personne » (article 12).

« Les tronçons de terre situés dans la même commune et appartenant à une seule personne seront comptés comme étant une seule propriété même s'ils sont séparés entre eux. »

« Les tronçons de terre même situés dans des communes différentes, mais voisines, s'ils forment une seule exploitation seront considérés, au point de vue de la loi comme une seule terre » (art. 13).

Le propriétaire qui possède plusieurs terres peut garder toute l'étendue qui lui resterait après l'application de l'échelle progressive en une seule terre qu'il choisira, pourvu que ces terres soient sises dans une région de colonisation, c'est-à-dire dans une région où tous les ayants droit à acheter de la terre expropriée ont été satisfaits et où il reste encore de la terre expropriée disponible (article 14).

La Roumanie n'étant pas cadastrée, le Gouvernement ne pouvait calculer qu'avec une approximation sensible l'étendue qu'on obtiendrait par l'application de l'échelle progressive. Selon les statistiques, un déficit sur les deux millions d'hectares demandés était presque certain, il fallait donc pouvoir le combler, une fois des données certaines acquises. C'est ce que le décret loi fait dans son article 15 qui « déclare expropriés selon une quote-part qu'on établira ultérieurement par règlement :
« 1^o Des parties des terres qui sont comprises dans

« les prévisions de la loi du 23 décembre 1907 (1) et
« n'ont pas donné le pâturage communal, si ainsi
« l'étendue demandée n'est pas complétée on expro-
« priera des parties des terres qui ont été continuel-
« lement affermées les derniers dix ans, si malgré
« cela l'étendue de 2 millions d'hectares n'est pas
« atteinte, alors on expropriera des parties des pro-
« priétés de ceux qui, à la date du présent décret-
« loi, auront deux ou plusieurs terres, restés avec
« une étendue de plus de 500 hectares après l'expro-
« priation et si ainsi on ne peut pas obtenir la sur-
« face demandée, alors l'étendue nécessaire sera
« prise proportionnellement sur toutes les terres
« qui ont été soumises à l'expropriation. »

L'article 16, obéissant à l'article 19 de la constitu-
tion, établit une exception aux règles d'expropria-
tion : « les terrains constatés pétrolifères sont
« exclus de l'expropriation jusqu'à une étendue de
« 12.000 hectares dans tout le pays, à la condition
« que le propriétaire qui serait soumis à l'expro-
« priation d'un tel terrain, donne une étendue
« égale de terrain cultivable dans le même départe-
« ment ou dans un département voisin ».

Après cette restriction, une extension de l'expro-
piation : « toujours pour cause d'utilité natio-
« nale et en plus des étendues de culture expro-
« priées, prévues par les précédents articles, on dé-
« clare expropriées des propriétés particulières des

1. Voir p. 36.

« régions de la montagne, qui n'entrent pas dans la
« catégorie de l'article 6 (1) rien que la surface du
« sol nécessaire pour la création de pâturages com-
« munaux (article 17). »

Enfin le dernier article du premier chapitre du décret-loi, s'occupe du prix de la terre expropriée. Il donne les éléments dont on tiendra compte pour évaluer la terre (prix local de la terre, impôts, revenu net, évaluation des institutions de crédit, etc...), mais tout est rendu illusoire par la disposition finale qui ne permet pas qu'on dépasse « le prix régional de fermage multiplié par vingt (2) ». Et pour les terres qui ne sont expropriées que pour la surface (selon l'article 17) « le prix ne pourra « dépasser quinze fois le prix régional d'affermage, « mais si le propriétaire déclare qu'il veut être « exproprié pour le sous-sol aussi, vingt fois le prix « régional ». Sans autre commentaire, nous rappelons aux lecteurs que l'article 19 de la Constitution s'exprimait ainsi dans son quatrième alinéa en ce qui concerne le prix : « le prix des terrains expro-
« priés pour cause d'utilité nationale sera fixé en
« dernière instance par les Cours d'appel et son paie-
« ment pourra être fait en titres de rentes émis par
« l'Etat, amortissables et portant un intérêt de cinq
« pour cent, en comptant la valeur nominale pour
« valeur réelle » et nulle autre restriction dans la

1. D'une étendue inférieure à 100 hectares.

2. Prix établi en 1916 selon les dispositions de la loi de 1907, voir plus haut p. 36.

détermination du prix. Nous devons en plus informer les lecteurs qu'à l'époque de la publication du décret-loi la monnaie roumaine avait perdu à peu près soixante pour cent de sa valeur nominale et qu'une dépréciation plus importante était à prévoir (1).

Les opérations de l'expropriation. Les organes d'application. Les travaux pour le choix du terrain exproprié et la fixation du prix.

Pour l'application de l'expropriation le décret-loi crée deux sortes d'organes ; ce sont ceux d'administration et de juridiction. L'administration sera confiée à « la caisse centrale des banques populaires et des coopératives villageoises » qui sera annexée au ministère de l'Agriculture et portera le nom de « caisse centrale de la coopération et de l'expropriation » (2) « elle sera personne juridique » et en plus des attributions que le décret-loi lui donne « une loi spéciale déterminera son organisation et ses attributions » (article 19).

La juridiction est confiée à quatre juridictions dont trois créées par le décret-loi et appelées : commission locale, commission départementale, Com-

1. M. Garoflid l'a prévu. Voir son discours prononcé devant la Chambre des Députés le 7 septembre 1918, reproduit dans son ouvrage *Chestia Agrara in Romania* (p. 293).

2. Nous l'appellerons dorénavant la « Caisse centrale »,

mission régionale (1). La quatrième sera la Cour d'appel.

La commission locale est composée de trois membres : le juge de paix de l'arrondissement où est située la terre à exproprier, le propriétaire de la terre soumise à l'expropriation ou son fondé de pouvoir, un délégué des paysans (article 21). Pour chaque terre, il y aura donc une commission locale.

Le deuxième degré de juridiction sera formé par les commissions départementales. Il y en aura autant par département que la caisse centrale d'accord avec le « Conseil supérieur de l'agriculture » (2) trouvera nécessaire. Elles seront présidées par un juge de paix ou juge de tribunal, délégué par le président du tribunal du département ; les propriétaires auront deux délégués, les paysans deux et la caisse centrale un. Auprès de chaque commission départementale, il y aura un ingénieur et d'autres spécialistes désignés par la caisse centrale, qui feront les investigations nécessaires et donneront à la commission des explications techniques (article 26 et 27).

Enfin, le troisième degré, « la Commission régionale » une par circonscription de Cour d'appel, présidée par le président de la Cour d'appel ou le premier

1. Remplacé par le décret-loi n° 2100 de 1920, par les « commissions centrales départementales », une par département et composée de quatre membres : un membre de la Cour d'appel président, un délégué du Comité agraire, un délégué des propriétaires, un délégué des paysans.

2. Organe créé par la loi agraire de 1908.

président du tribunal local, un délégué du Conseil supérieur de l'agriculture, un délégué de la Caisse centrale, un délégué des propriétaires et un délégué des fédérations des Banques populaires de la région (article 31).

L'opération de l'expropriation commencera par la déclaration que les propriétaires soumis à l'expropriation devront faire dans les vingt jours de la publication du décret-loi, au juge de paix de leur domicile, ou de celui de l'arrondissement où la terre est sise. La déclaration comprendra : le nom du propriétaire, son domicile réel, sa capacité juridique, l'indication de ses propriétés rurales avec leur étendue, en spécifiant les terrains : de culture, prés, jardins, forêts, étangs, etc..., les charges des propriétés, le revenu, le prix d'achat, le terrain qu'on offre à l'expropriation, etc... La déclaration qu'on demande au propriétaire est très complète, elle servira de base pour toutes les opérations de l'expropriation et « ceux qui ne l'auront pas fait
« comme plus haut, n'auront aucune voie d'appel
« pour toute erreur qu'on pourrait commettre à
« cause de cela à l'occasion de l'expropriation, à
« l'exception de force majeure dûment justifiée »
« (article 20).

Le Juge de Paix président de la commission, citera les propriétaires au siège de l'administration de la terre, les paysans par affichages à la porte de la mairie (article 22).

Un mois au plus, après les vingt jours donnés

aux propriétaires pour faire la déclaration, la commission locale devra choisir et déterminer dans des traits généraux sur le « terrain, la portion expropriée ». Dans ces travaux elle devra autant que possible choisir ainsi le terrain, pour qu'autant la portion expropriée, ainsi que celle qui reste au propriétaire soit massée (article 23). La décision de la commission locale sera consignée, sur place, dans un procès-verbal en triple exemplaire, dont un sera remis au propriétaire, un autre à la mairie et le troisième à l'inspecteur agricole.

Si la décision est unanime, l'inspecteur agricole autorisera l'« obstea » (association paysanne pour l'affermage et achat de terre) à se mettre en possession de la terre expropriée ; mais si les membres de la commission locale ne sont pas tombés d'accord, la décision pourra être objet d'appel dans les cinq jours devant la commission départementale. Dans les quinze jours suivants, la commission départementale devra se prononcer et l'« obstea » sera autorisée par l'inspecteur agricole à entrer en possession (article 24).

Si le procès-verbal de la commission n'a pas été l'objet d'appel, l'inspecteur agricole, après avoir mis en possession l'« obstea », remettra une copie du procès-verbal à la commission départementale « qui ira sur le terrain » et « se prononcera définitivement sur le choix, sans être lié par la décision « qu'il a donné comme instance d'appel, conformément à l'article 24, ainsi que sur la détermination

« et les limites de la terre qui est expropriée » « la
« même commission recueillera tous les éléments
« d'appréciation, qui conformément à l'article 18,
« peuvent servir à la fixation du prix du terrain
« exproprié et aviser sur le prix par hectare. »
(article 28).

Ces décisions et constatations, consignées dans des procès-verbaux, seront publiées en extrait au *Journal Officiel* (article 29).

Dans les quinze jours qui suivent ces publications le propriétaire, les paysans et la « caisse centrale » ont le droit d'attaquer la décision devant la commission régionale (article 30) qui jugera en dernière instance, sauf en ce qui concerne le prix de la terre expropriée. Ces décisions seront publiées en extrait au *Journal Officiel* (article 32) et dans les quinze jours qui suivront, elles pourront être objet d'appel, rien qu'en ce qui concerne le prix, devant la Cour d'appel qui statuera d'urgence et avant toute autre, sans droit d'opposition, ni de recours en cassation (articles 33 et 34).

Nous avons exposé jusqu'ici la marche de l'expropriation des terrains de culture, le décret-loi réglemente dans un article spécial (article 32) la détermination des 12.000 hectares de terrains pétrolifères épargnés par la constitution et par le décret-loi dans son article 16 (1).

Nous reproduisons en entier les dispositions de

1. Voir page 41 et 52.

l'article 36, l'importance économique des terrains dont il s'occupe étant considérable : « la détermination des 12.000 hectares de terrains pétrolifères « sera fait comme il suit : la caisse centrale à la « suite d'une étude géologique, déterminera avec « deux autres géologues, dont un désigné par le « premier Président de la Cour de cassation et l'autre « par le ministère de l'Industrie et du Commerce, « chacune des propriétés qui composent l'étendue « de 12.000 hectares pour tout le pays. La même « commission déterminera aussi les terrains pétrolifères qui sont aujourd'hui la propriété de l'Etat.

« Les géologues dans leur travail s'occuperont « premièrement des régions qui sont déjà exploitées « et après, de celles qui par des exploitations et des « études sont considérées comme pétrolifères. La « Caisse centrale par décision publiée au *Journal Officiel* indiquera la portion de terrains cultivables que le propriétaire doit donner conformément à l'alinéa précédent, Il doit se conformer « dans les six mois au maximum, de la publication « et, en cas contraire, l'expropriation sera appliquée « de droit, sans mise en demeure et d'après les « formes du présent décret-loi, aux terrains constatés ou considérés comme pétrolifères, auxquels « on appliquera comme prix celui qu'on peut accorder pour le terrain de culture. La procédure de « l'expropriation sera celle qui est prévue dans ce « décret-loi. »

Les terrains obtenus par l'application du décret-

loi doivent être mesurés, délimités, on doit aussi connaître l'étendue exacte des terres pour pouvoir leur appliquer la cote de l'échelle progressive. Le décret-loi a prévu ces travaux et les a réglementés dans un seul article (1) comme il suit : « Sur la
« base des décisions des commissions régionales
« ou sur la base de procès-verbal des commissions
« départementales d'expropriation, dans le cas où
« ils n'ont pas été appelés, les ingénieurs et agro-
« nomes délégués par la Caisse centrale détermine-
« ront sur le terrain les limites de la partie expropriée
« choisie par les commissions dans le procès-verbal
« et dresseront un acte de l'effectuation de l'opéra-
« tion, en envoyant un exemplaire à la caisse cen-
« trale, en laissant un au propriétaire et un autre à
« la mairie locale » (article 35).

L'exploitation des terres expropriées

Dans son troisième chapitre le décret-loi s'occupe de l'exploitation des terres expropriées : la caisse centrale sera l'organe principal qui présidera à ce grand et délicat travail. Elle devra prendre des mesures pour qu'on constitue dans chaque village où on a exproprié, des associations paysannes « obsti » qui comprendront les cultivateurs qui ne possèdent pas « suffisamment de terre » avec droit de préférence pour ceux qui ont fait la guerre ou leurs descendants,

1. Le décret-loi n° 4839-919 a réglementé en détail cette opération.

les déserteurs et insoumis étant exclus (article 38). Les « obsti » prendront possession des terres expropriées et les diviseront entre leurs membres. Si la constitution d'une « obstea » n'est pas possible, la caisse centrale organisera un Comité composé de deux membres du conseil d'administration de la banque populaire locale, et d'un administrateur nommé par la caisse centrale qui administrera la terre expropriée (article 40).

Pour les terrains expropriés, les « obsti » payeront aux propriétaires le fermage, d'après le tarif régional en vigueur établi en 1916, en vertu de la loi agraire de 1908, jusqu'à ce que les terres soient morcelées et vendues aux ayants droit (article 42).

Dans ce chapitre le décret loi annule les contrats de fermage non seulement pour l'étendue expropriée, mais pour le tout, s'ils ne sont pas encore entrés en vigueur ; de même les fermiers des terres dont on a exproprié plus de 25 % de l'étendue, peuvent renoncer au contrat entier « sans aucune réclamation possible de la part du propriétaire » (article 45).

Le paiement du prix, la part contributive de l'Etat. Liquidation des charges.

Tel est le titre du quatrième chapitre du décret-loi qui décide que le prix sera payé en rentes amortissables en cinquante ans à 5 % d'intérêt, la valeur nominale étant comptée comme valeur réelle. Les

personnes morales recevront le prix, en rentes perpétuelles à 5 % d'intérêt (article 46).

L'Etat contribuera au paiement avec 35 % pour les terrains vendus aux paysans ; pour ceux constitués en pâturages communaux, l'Etat ne paiera qu'un tiers des annuités et à la condition que le propriétaire ait également cédé le sous-sol (article 48).

L'Etat se libérera valablement en consignat les titres de rente à la caisse des dépôts et consignations, qui ne pourra les délivrer à l'exproprié qu'avec l'autorisation du président du tribunal du département du lieu où est située la terre (article 49).

Par la consignation du prix la terre expropriée entre dans le domaine de l'Etat, libre de toutes charges, exception faite pour les hypothèques inscrites en faveur du Crédit foncier rural. Les ayants droit les exerceront sur le prix consigné et sur la terre épargnée par l'expropriation, s'il en reste (article 50).

A la demande de la caisse centrale, une fois le prix consigné, le tribunal compétent, devra ordonner l'annulation de tous droits réels ; de même, jusqu'à la consignation du prix « toutes cessions, poursuites, saisies, séquestres sont supprimés et ne peuvent être exercés entre les mains de l'Etat, pour la terre expropriée » (article 51).

Nous avons montré plus haut que l'article 50 fait, en faveur du Crédit foncier rural, une exception aux règles qu'il établit pour l'extinction des charges qui grevaient les terres expropriées. Cette

exception était développée dans l'article 52 du décret-loi, Décret-loi modifié lui-même par celui n° 2890 du 20 juin 1919. L'ancien article était incomplet et très confus, nous en épargnerons donc l'étude aux lecteurs. Le nouveau prévoit deux cas : *a)* le montant de la créance du crédit foncier est inférieur ou égal au prix de la terre expropriée : l'Etat prendra à sa charge la dette entière et le surplus, s'il y en a, sera consigné au nom du propriétaire ; *b)* si la créance du Crédit dépasse le total du prix de la terre expropriée, l'Etat la prendra à sa charge jusqu'à la concurrence du prix, le restant continuera à grever la terre inexpropriée. L'Etat paiera au Crédit foncier les annuités jusqu'à l'acquittement entier de la dette pour laquelle il s'est substitué. Les autres dispositions de cet article sont de moindre importance.

Nous avons vu plus haut que tous les droits réels, exception faite pour le Crédit foncier, grevant les terres expropriées sont supprimés par le fait de la consignation du prix et que ces droits ne pourront être exercés en ce qui concerne la terre expropriée que sur la rente consignée. Le décret-loi édicte dans les deux derniers et très confus articles de ce chapitre les moyens pour exercer les droits d'hypothèque et de privilège du vendeur sur le prix consigné et sur la terre non expropriée : «... les créances « hypothécaires, par dérogation à la loi et à la « convention, sont supprimées sur la portion expropriée et les droits des créanciers hypothécaires

« s'exercent seulement sur le prix consigné à la
« caisse des dépôts et consignations. Elles conti-
« nuent toutefois à subsister, proportionnellement,
« sur la partie hypothéquée non expropriée et dans
« les conditions de l'acte de l'hypothèque. La par-
« tie proportionnelle de la créance hypothécaire, qui
« revient aux créanciers pour la partie expropriée,
« est déclarée exigible. Elle sera payée sur la rente
« consignée, la valeur nominale comptée pour une
« valeur égale en numéraire ».

Il nous semble que le législateur aurait pu être un peu plus clair pour dire que les créances hypothécaires seront réparties entre la terre expropriée et la terre gardée par le propriétaire, proportionnellement à la valeur de ces deux biens. Les quote-parts des créances qui reviendraient à la partie expropriée de l'immeuble sont déclarées exigibles et seront payées dans l'ordre de leur inscription, en rente. Ces dispositions qui au fond représentent l'expropriation des créances hypothécaires rurales, sont un peu adoucies par le même article qui dans l'alinéa suivant décide que : « ceux des créanciers
« hypothécaires qui au lieu d'accepter la rente con-
« signée qui leur reviendrait, consentiraient que
« toutes leurs créances soient garanties par le reste
« de la propriété inexpropriée et en même temps
« prolongerait le terme de l'exigibilité de 10 ans à
« partir de l'expropriation et à l'intérêt de 5 % par
« an, pourront recevoir au terme le paiement de la
« créance, en numéraire. »

Toutes les opérations prévues par ces deux articles seront de la compétence du président du tribunal compétent pour l'immeuble, statuant définitivement par ordonnance présidentielle (1) à la demande des créanciers ou du débiteur, les parties étant citées.

Dispositions générales.

Dans son dernier chapitre le décret-loi exonère du droit de timbre et d'enregistrement tous les actes faits en exécution de ces dispositions, abroge toutes les lois et règlements qui lui seraient contraires, et charge de son exécution le ministre de l'agriculture et des domaines.

Application du décret-loi Duca.

Le lecteur sera sûrement étonné de notre insistance et des détails dans lesquels nous sommes entrés pour lui exposer le décret-loi Duca et d'autant plus que nous lui annonçons un très court aperçu historique. Nous nous sommes attardés pour deux raisons : l'une historique, l'autre méthodique : historique parce que le décret-loi Duca, œuvre du parti libéral, sera suivi par la loi des pâturages communaux et par la loi agraire du 17 juillet 1921, toutes deux conçues et votées sous un gouverne-

1. En référé.

ment et des chambres du parti du peuple. Méthodique parce que le décret-loi Duca n'étant que le plus gros anneau d'une chaîne, on l'endommagerait fort en lui enlevant la pièce principale.

L'opération de l'expropriation a commencé et a été poursuivie sous la vigilante et active présidence du ministre de l'agriculture M. I. Duca, qui s'est montré à la hauteur d'une tâche extrêmement difficile puisque tout était à créer et d'autant plus que la réalisation était demandée d'urgence. En effet, la hâte avec laquelle le décret-loi fut élaboré apparaît nettement ; elle était explicable par ce fait que le but immédiat était d'attirer le paysan que se disputaient alors le parti de l'ordre et celui de la guerre civile. M. Duca a accepté la partie et il en est sorti vainqueur. Il a veillé à l'application du décret-loi d'expropriation avec énergie et compréhension. Par de nombreux ordres et circulaires il a facilité la tâche de ses collaborateurs ; par de nouveaux décrets-lois, il a pourvu aux lacunes qui sont apparues en cours d'application de l'expropriation. Ainsi par le décret-loi du 3 janvier 1919, au n° 3.922, il a créé et organisé la caisse centrale de la coopération et de l'expropriation. Le décret loi d'expropriation a été complété et modifié à plusieurs dates : le 13 février 1919, par le décret-loi n° 655, le 29 avril, par le décret-loi n° 1558, le 24 mai 1919, par le décret-loi n° 1999, le 24 juin 1919, par le décret-loi n° 2.488 le 2 août 1919, par le décret-loi n° 3.280, etc.

Les esprits se sont calmés, le paysan a repris sa

tâche et à fait en plus, avec élan, la campagne en Hongrie bolchevisée. L'application du décret-loi Duca a fait passer dans le patrimoine des paysans roumains cultivateurs de la terre les étendues suivantes (1) :

Propriétaires	Nombre des terres	Superficie expropriée	
		Ha	Ares
Particuliers	3.719	1.512.668	4
Domaine de la couronne, personnes morales, institutions, etc., etc.....	664	437.030	28
Etrangers	62	90.115	—
Absentéistes	25	40.879	23
Terres de l'Etat.....	281	143.895	95
Total.....	4.750	2.227.588	150

Evénements politiques depuis octobre 1919 jusqu'en juin 1920.

Mais le manque de logique des foules est incommensurable : les élections pour les Chambres législatives qui ont eu lieu en novembre 1919 n'ont pas donné une majorité au parti libéral qui avait fait la guerre, avait représenté avec dignité la Roumanie au traité de paix, avait partagé les terres aux paysans et leur avait octroyé le suffrage universel (2). Les électeurs envoyèrent en échange siéger un grand nombre de représentants du parti paysan, parti qui s'était formé un an auparavant, sans grandes

1. M. Constantinesco, *La réforme agraire*, p. 326.

2. En juin 1917.

vellités. L'explication était la suivante : le parti du peuple qui jouissait d'une immense popularité, grâce à son chef le général Averesco, devenu pour le peuple héros de légende, avait fait le geste très peu politique de ne pas se présenter aux élections pour protester contre le gouvernement de fonctionnaires de carrière, qui devait les présider. Le parti du peuple imputait à ce gouvernement de favoriser le parti libéral. Le parti paysan a profité de cette impardonnable faute, ses candidats ont fait croire aux paysans qu'ils étaient du parti du général Averesco et ils ont été élus en nombre considérable. La confusion de l'électeur ne doit pas étonner le lecteur, car les paysans roumains manœuvraient pour la première fois l'arme dangereuse du suffrage ; illettrés en grande majorité, ils furent facilement dupes de l'habileté des démagogues.

Ces Chambres, issues d'une erreur ridicule et d'un geste lamentable ne pouvaient pas durer ; leur vie ne fut pas longue de plus de trois mois. Quand elles furent dissoutes le général Averesco forma le gouvernement et, peu après, les mêmes électeurs donnèrent au parti du peuple une forte majorité dans les deux chambres. Malgré ce résultat, le premier geste n'a pu être effacé. Les hommes nouveaux du parti paysan, comme ils s'intitulaient eux-mêmes, qui avaient goûté des douceurs de la grandeur sans avoir eu le temps d'être éprouvés par ses déboires, se sont mis à l'œuvre avec l'acharnement des néophytes.

Sans aucun scrupule, ils ont remué les instincts les plus abjects de leur proie facile. N'ayant rien à perdre, rien n'a pu les retenir dans leur désir rageur du pouvoir (1).

Le parti du peuple a été la première victime de son inexpérience politique. Il a trouvé l'anarchie semée un peu partout. Les freins relâchés, quoique peu de temps, avaient permis un élan inaccoutumé au lourd char de l'état qui était près de sortir de son chemin : grève des cheminots, menace de grève des postiers ; le Gouvernement avait à faire. Nous rendons hommage au Ministre de l'intérieur, M. C. Argetoiano qui a su rappeler d'une manière énergique la discipline sociale à ceux qui avaient essayé de la méconnaître. Nous n'en pouvons dire autant de tout le Gouvernement Averesco et de ses Chambres non plus. En effet, on a permis qu'il se forme au sein du parti une fraction de gauche, qui n'a pas tardé à imposer son point de vue, dans les grandes solutions. Trop jeune, le parti du peuple formé *intuitu personae*, n'avait pas le nombre d'hommes de valeur nécessaire pour gouverner un pays. Il avait dû, lui aussi, recourir à des « hommes nouveaux » qui, élevés subitement à des dignités auxquelles ils n'auraient pu espérer un an auparavant, même dans leurs rêves les plus secrets, s'estimaient maintenant indispensables au pays et ne mettaient plus de bornes à leurs ambitions déme-

1. Le parti paysan a évolué depuis. Fusionné avec le parti national, il gouverne aujourd'hui le pays.

surées. Le fait est, qu'en grande partie, l'activité de ce Parlement porte l'empreinte indéniable de l'état de choses suivantes : absence totale de discipline, manque de préparation, et surenchères démagogiques dont le refrain sera : « Nous donnons plus que vous. »

C'est dans cette atmosphère malsaine qu'à vu le jour la loi des pâturages, publiée au *Journal Officiel* le 24 septembre 1920, dont nous sommes obligés de donner aux lecteurs un court résumé, la loi agraire s'y référant dans un de ses chapitres.

La loi pour la création des pâturages communaux.

Elle crée dans chaque village ou dans chaque hameau isolé des pâturages pour l'entretien et l'élevage du bétail (article 1).

Il y en aura quatre sortes : pour la région de la plaine (chapitre 2) ; pour la région de la montagne et des collines (chap. 3), des pâturages alpins et des pâturages des régions inondables du Danube et du Prut (chapitre 4) et enfin des pâturages urbains (chapitre 5).

Pour la constitution des pâturages *dans la plaine*, on commencera par exproprier un huitième de toute la surface cultivable des terres. « Pour le calcul du « huitième, on compte comme si la terre n'avait pas « été expropriée, en appliquant la réduction du « huitième à toute la surface agricole de la terre et

« ensuite la surface qui reste est réduite conformément à l'échelle d'expropriation du décret-loi n° 3697 (décret-loi Duca). La surface qu'on exproprie en plus de celle qui avait été expropriée par le décret-loi n° 3697 est destinée au pâturage communal. » Les terres dont on a vendu des terrains pour la création de pâturages à la suite de l'invitation de la loi de 1908 sont exemptes de l'expropriation du huitième (article 2).

Si le huitième ne suffit pas, on exproprie de toutes les terres de plus de 100 hectares, et rien que des terrains propres seulement pour le pâturage, les étendues nécessaires (article 3) ; si même de cette manière, la superficie demandée n'est pas obtenue, on exproprie de la terre de culture, exception faite pour les terres des régions de colonisation, pour compléter au plus un demi-hectare par chef de famille, en ne laissant aux propriétaires que 150 hectares dans les régions de population dense et 250 hectares dans les régions de population rare. En ce qui concerne les terres indivises on pourra ne laisser que 100 hectares par copropriétaire (article 4). Enfin si malgré toutes ces amputations on n'arrive pas à constituer le pâturage nécessaire, l'état est autorisé à acheter l'étendue qui manque (article 5).

Pour la *région de montagnes et collines* le sacrifice imposé aux propriétaires sera plus important encore : on commencera par exproprier les terrains ne servant que comme pâturage, les clairières

d'une surface dépassant 20 hectares et qui sont à la proximité de la lisière des forêts et près des villages, ainsi que les lisières des forêts ayant déjà servi auparavant comme pâturages (article 8).

On expropriera ensuite toutes les prairies et les terrains susceptibles de le devenir, en y comprenant aussi les clairières situées à « l'intérieur des forêts » et d'une étendue de plus de 10 hectares, ainsi que celles de la lisière des forêts ayant une étendue inférieure à 20 hectares. Les terrains ainsi obtenus seront vendus aux ayants-droit, pour leur compléter, avec ce qu'ils possèdent déjà, la surface de trois hectares (article 9).

La terre de culture n'est pas expropriée dans la région de la montagne pour constituer des pâturages. Dans celle des collines, l'expropriation pourra descendre, suivant la nécessité, jusqu'à ne laisser au propriétaire que 50 hectares de culture (article 10).

De même que pour la région de la plaine, l'Etat est autorisé à acheter de la terre de culture, pour constituer des pâturages, là où l'expropriation n'a pas donné des étendues suffisantes. A cette fin il pourra aussi échanger des terres de la région de colonisation, contre des terres des régions des montagnes et collines (article 11) ; et si le but n'a pas été atteint, on expropriera des forêts, là où le « changement de destination de la terre ne nuit pas à l'intérêt général et après avis du conseil technique de la caisse des forêts » (article 12).

Malgré toutes ces expropriations, achats et

échanges, le législateur prévoit le cas de leur insuffisance et décide que la terre obtenue servira en premier lieu aux vaches laitières pour le pacage printanier, les autres animaux iront aux *pâturages alpins* et à ceux de la région marécageuse (article 14), qui seront constitués par l'expropriation des « terrains non boisés et incultes des montagnes et des pâturages des régions inondables du Danube et du Prut. Ces pâturages seront constitués pour les villages dans un rayon de 80 kilomètres à la montagne, de 50 kilomètres dans la région marécageuse » (article 15).

La dernière catégorie de pâturages créée par la loi est celle des *pâturages urbains*. Les terrains qui ne sont propres qu'au pâturage seront expropriés, mais seulement après que les ayants-droit ruraux auront été impropriés ; les terrains qui ont servi de pâturages aux habitants des villes ne pourront être expropriés pour créer des pâturages pour les ruraux (articles 17, 18, et 19).

Du chapitre 6 concernant les « dispositions générales », nous n'extrairons que celles qui ont une étroite liaison avec la loi agraire. La plus importante est celle de l'article 22 : « dans tous les cas de « l'expropriation pour créer des pâturages, le propriétaire a le droit de réserver pour lui et le personnel de sa terre, dans les mêmes conditions et « d'après les mêmes normes que plus haut, la surface de pâturage ou de prairie nécessaire au bétail « qu'il possède ou qu'il a possédé avant la guerre, « en réduisant son nombre, dans ce dernier cas, en

« proportion avec la surface de terre qui lui est
« restée après l'expropriation. Cette étendue sera
« calculée d'après les mêmes normes qu'aux ar-
« ticles 7 et 12. » Le renvoi à l'article 12 est erroné,
il s'agit de l'article 13. « Dans les régions de mon-
« tagnes et de collinés on laissera pour le bétail du
« propriétaire et du personnel de la terre la surface
« de pâturage nécessaire. Aux éleveurs qui ont eu
« des élevages avant la guerre, ou les ont aujour-
« d'hui, on respectera l'étendue de pâturage néces-
« saire, sans que pour cela le pâturage de la com-
« mune soit réduit à plus de moitié. Dans les
« régions de colonisation et dans celles qui sont
« inondables, on laissera aux éleveurs le pâturage
« nécessaire pour le nombre d'animaux possé-
« dés avant la guerre, avec l'obligation de recons-
« tituer l'élevage dans cinq ans au plus. » Les ar-
ticles 7 et 13 auxquels cet article renvoie pour le
calcul de la terre exemptée d'expropriation à titre de
pâturage pour les animaux du propriétaire et de
son personnel s'exprime dans ces termes, article 7 :
« La surface expropriée sera calculée soit d'après le
« nombre des chefs de famille en calculant quatre
« grands animaux par chef de famille dans la région
« de la plaine et jusqu'à six grands animaux dans la
« région inondable du Danube, du Prut et autres
« rivières, soit d'après le nombre de bêtes exis-
« tantes. De ces deux calculs on prendra le chiffre
« supérieur. Pour le calcul de la surface du pâturage,
« on comptera trois grands animaux à l'hectare et

« dans la région inondable quatre grands animaux à
« l'hectare. Dans des cas spéciaux, la Commission
« départementale d'expropriation peut, avec l'appro-
« bation du comité agraire, diminuer le nombre de
« bétail par hectare d'après la qualité de la terre. »
L'article 13 qui figure au chapitre 3 (pâturages dans
la région de la montagne et les collines) est la repro-
duction textuelle de l'article 7, avec la modification
des chiffres : on calculera trois animaux par famille
dans la région des collines, six à la montagne ; pour
la surface on comptera trois bêtes par hectare aux
collines, deux à la montagne.

Si dans une commune il y a plusieurs propriétés
expropriables, pour la constitution du pâturage,
chaque propriété sera expropriée proportionnelle-
ment (article 24).

Les organes d'application sont ceux du décret-
loi Duca en ajoutant à la Commission départemen-
tale, un membre, le chef de l'arrondissement fores-
tier ; et à la Commission centrale départementale,
un délégué du ministère des domaines. La fixation
du prix sera faite dans les conditions de l'article 18
du décret-loi Duca.

En ce qui concerne les forêts expropriées, en
plus du prix du terrain, on paiera le bois, en calcu-
lant la moyenne de son prix des derniers cinq ans
(articles 31). Les autres dispositions de la loi sont
de moindre importance, nous passons outre.

PREMIÈRE PARTIE

EXPOSÉ DE LA LOI POUR LA RÉFORME AGRAIRE EN OLTENIE, VALACHIE, MOLDAVIE et DOBROUDJA

(Ancien Royaume)

Le Gouvernement Averesco dès sa formation, avait confié la question agraire à M. Garoflid, ministre de l'Agriculture et spécialiste en la matière. Aidé par la « commission permanente de l'agriculture » composée de membres du Parlement, M. Garoflid avait à préparer le projet de loi agraire, qui devait solutionner définitivement le problème. En effet, les décrets-lois d'expropriation, par leurs formes même, représentait quelque chose d'incomplet. Ils devaient être ratifiés par le pouvoir législatif ; il fallait combler leurs lacunes et pourvoir à une nouvelle expropriation pour atteindre l'étendue fatidique de 2.000.000 d'hectares demandée par l'article 19 de la Constitution. M. Garoflid a préféré concevoir une nouvelle loi, tout en ratifiant les travaux exécutés en application des décrets-loi d'expropriation. Le projet de loi peut être considéré comme son œuvre person-

nelle; la commission permanente de l'agriculture n'ayant été consultée que deux ou trois fois.

La Constitution, dans son article 19, exigeait deux lois d'expropriation : une loi générale et une loi spéciale. La loi générale devait être votée comme toutes les modifications de la Constitution, c'est-à-dire par 2/3 des membres du Parlement, et être inscrite dans la Constitution. Le gouvernement a préféré voter une seule loi dont il a extrait les dispositions de principes et les a déclarées incrites à l'article 19 de la Constitution.

Le projet a été présenté au Sénat et voté par lui le 25 mars 1921 ; modifié par la Chambre et voté le 7 juillet 1921. Il est revenu au Sénat qui l'a adopté le 11 juillet. La loi a été promulguée le 14 juillet 1921 et publiée au *Monitorul Oficial* le 17 juillet 1921.

La loi est divisée en deux livres, 21 chapitres, 160 articles. Pour rendre sa compréhension plus facile, nous ne respecterons pas, dans notre exposé, la structure extérieure de la loi. En comparant notre système à celui de la loi, le lecteur pourra juger si notre effort a atteint le but poursuivi.

Nous diviserons donc notre exposé en trois titres :

I. L'expropriation ; II. l'impropriation ; III. Dispositions de politique agraire de la loi.

L'EXPROPRIATION

Ratification de l'expropriation faite en vertu du décret-loi Duca.

Comme nous l'avons vu plus haut, le premier devoir du législateur était de régler le sort de la terre expropriée par le décret-loi Duca, qui, maintenant que le pouvoir législatif fonctionnait normalement, devait être ou ratifié, ou infirmé. La loi agraire dans son article 2 le ratifie et déclare les biens expropriés par son application « définitivement expropriés » et l'Etat « en est considéré propriétaire » « depuis le 15 décembre 1918 » (date du décret-loi Duca).

La nouvelle expropriation, sa justification.

Mesure et conditions dans lesquelles elle s'applique.

1^o Champ d'application de l'expropriation

Nous avons vu plus haut les données statistiques des surfaces obtenues par l'application du décret-loi Ducat (p. 67) ; or il manquait environ 450.000 hec-

tares au chiffre de 2 millions exigé par la Constitution, la loi procédera donc à une nouvelle expropriation. Dans son premier article, elle déclare expropriées « pour cause d'utilité nationale », les propriétés rurales ainsi que la terre de culture des abords des villes » dans la mesure et les conditions de la présente loi, « pour augmenter » l'étendue de la propriété rurale « ainsi que pour des buts d'intérêt général, économique et intellectuel ».

La nouvelle expropriation ne s'appliquera qu'à la terre de culture et seulement aux propriétés d'une étendue de culture d'au moins cent hectares (article 4) sauf les exceptions, très nombreuses, que nous rencontrerons éparses au cours de notre exposé. La loi comprend par terre de culture : « celle qui dans le passé a été labourée, les prés, les pâturages ainsi que la terre inondable qui est cultivée ou propre pour le pâturage. » N'entrent donc pas en ligne de compte : « les vignes, plantations d'arbres « fruitiers et autres plantations faites jusqu'au « 1^{er} janvier 1917, la terre irriguée artificiellement, « les forêts, les rivières, les terrains marécageux, « les étangs, les lacs, les marais, les surfaces occupées par enclos et bâtisses, les terrains improductifs, routes, escarpements, sables mouvants, « marais salants, etc... » (article 13) « mais les marais « et le lit des rivières, la terre souvent inondée, « marécageuse, improductive, les escarpements, « peuvent être expropriés en entier, sans considérations d'étendue, pour être drainés, asséchés

« ou boisés par la commune ou l'Etat. » Le comité agraire pourra exempter d'expropriation ces terrains si les propriétaires s'engagent à y faire des améliorations dans les 10 ans. Les marais et étangs d'une surface de 150 hectares au maximum, entourés de terrains expropriés, pourront être expropriés pour passer dans la propriété de leur commune respective (article 14).

Pour changer les emplacements des villages, dont les emplacements actuels sont marécageux, inondables, insalubres ou formés de terrains mouvants, on peut exproprier la surface nécessaire jusqu'au maximum de 200 hectares des forêts appartenant aux particuliers, aux personnes morales et à l'Etat (article 21).

Les propriétés et les parties de propriété sont touchées d'indisponibilité en tout ce qui concerne l'application de la loi à partir du 1^{er} février 1921. L'étendue des terres sera calculée d'après leur état juridique du 15 août 1916, en tenant seulement compte de l'effet des successions ouvertes entre cette date et celle de la promulgation de la loi. Toutefois les ventes faites jusqu'au 1^{er} février 1921 aux banques populaires, aux obsties et aux paysans cultivateurs de la terre, individuellement, jusqu'à 10 hectares par personne, ainsi que les ventes de terre pour des constructions et pour la création d'établissements industriels seront valables et respectées. Les surfaces ainsi aliénées et donc soustraites à l'expropriation « n'entrent pas dans le cal-

cul des 2 millions d'hectares » et l'Etat doit les récupérer sur la terre gardée par le propriétaire et si elle n'est pas suffisante, ou s'il a tout vendu, l'Etat expropriera sa quote-part sur d'autres terres du propriétaire, s'il en possède plusieurs (article 3).

Les terres possédées en indivision le 15 août 1916 ou depuis, jusqu'à la promulgation de la loi, mais seulement à la suite d'une succession ouverte entre ces deux dates (article 3) sont considérées par la loi pour l'application de la quote-part d'expropriation comme étant divisées « sauf les exceptions prévues par l'article 9 » (article 5).

Les exceptions de l'article 9 ne s'appliqueront pas aux copropriétaires indiqués plus haut, qui se sont partagés leurs propriétés indivises entre le 15 août 1916 et le 1^{er} février 1921, date après laquelle les terres sont rendues indisponibles par l'article 3.

« Les propriétés et les parties des propriétés
« situées dans la même commune ainsi que dans des
« communes rapprochées appartenant aux mêmes
« propriétaires, sont comptées comme formant une
« seule propriété. On excepte les terres qui ont été
« commassées suivant l'article 14 du décret-loi
« 3697-19 sans qu'elles puissent dépasser : 250 hec-
« tares dans les régions de demandes moyennes et
« 500 dans les régions de demandes d'impropriation
« satisfaites (article 6).

2° L'expropriation des propriétés rurales en entier.

Le champ d'application ainsi défini, *la loi exproprie en entier* (article 7) :

a) Les propriétés rurales appartenant aux sujets étrangers ;

b) Les propriétés rurales des absentéistes. La loi considère propriétés d'absentéistes, celles qui les derniers cinq ans ont été imposées, sans interruption, à l'impôt foncier double, conformément à la loi spéciale ; et les terres rurales, sans considération d'étendue, affermées continuellement entre le 23 avril 1910 et le 24 avril 1920, exception faite pour les terres des mineurs, des interdits, des femmes, des fonctionnaires publics, des militaires et les terres affermées par des séquestres judiciaires.

Les propriétaires expropriés à l'alinéa *a* et *b* qui désirent retirer de l'expropriation les maisons d'habitation avec leur parc, les établissements industriels, les eaux qui les alimentent, les forêts, les plantations et les vignes, le demanderont au comité agraire qui pourra les exempter d'expropriation si elles ne sont pas nécessaires à un but économique, sanitaire, ou intellectuel général. Les sujets étrangers dont ces biens seront épargnés, ainsi que les acquéreurs de cette sorte de biens entre le 15 août 1916 et la date de la promulgation de la loi, devront les vendre dans un délai de trois ans de la promul-

gation, autrement ils seront vendus aux enchères publiques à la demande du Parquet.

c) La terre de culture du domaine de la couronne, de toutes les personnes morales publiques et privées, malgré toute clause d'inaliénabilité, de destination spéciale, etc..., de leur acte de fondations, testaments, donation, etc .. On excepte les pâturages des communes rurales ou urbaines et les terres des églises et des écoles jusqu'à 12 hectares, ainsi que (article 28, alinéa 4) les enclos actuels des monastères.

d) Les terrains grevés d'emphytéose, ou location héréditaires, qu'ils soient urbains ou ruraux, couverts de plantation ou bâtisses et sans considération d'étendue. L'expropriation de ces terrains est faite en faveur des emphithéotes.

e) Les terrains ruraux, sans considération d'étendue, affermés à des paysans cultivateurs de la terre depuis cinq ans au moins, sans interruption, si les fermiers ont planté ces terrains de vignes ou arbres fruitiers ou s'ils y ont bâti des maisons.

f) Le terrain doménial forestier sur lequel la forêt ne pousse plus, en réservant l'étendue nécessaire au personnel forestier. Ce terrain servira de préférence à la constitution de pâturages communaux (article 23, alinéa 4).

g) Les propriétés rurales des condamnés pour crimes contre l'Etat ou désertions à l'ennemi.

h) Les petits biens et toute la terre de culture propriété de l'Etat, passent à l'administration de la

Caisse centrale pour être « utilisées conformément à l'article premier de la présente loi » (article 25).

Les propriétaires entièrement expropriés des étendues de culture d'une propriété, ont le droit d'exiger qu'on leur exproprie les bâtisses et les terrains exemptés (article 20).

3^o Expropriation partielle des propriétés rurales.

La loi exproprie :

« a) Ce qui dépasse 100 hectares de terrain de culture des propriétés affermées le 23 avril 1920 ou aujourd'hui » (article 8, alinéa 1).

Les propriétés de la région de la montagne et de la région des collines affermées comme plus haut seront expropriées à partir de 25 hectares, excepté les terres de la région des collines affermées à des « obsti » qui seront expropriées comme si elles étaient cultivées par leurs propriétaires (article 16, alinéa 1).

« b) Les terres de culture des propriétés particulières cultivées par leur propriétaire à partir des surfaces suivantes :

« 100 hectares dans la région de montagnes et de collines.

« 150 hectares dans la région de plaine et de grandes demandes d'impropriation.

« 200 hectares dans la région de plaine et de demandes moyennes d'impropriation.

« 250 hectares dans la région de plaine et de de-
« mandes d'impropriation satisfaites » (article 8, ali-
néa 2).

Dans les régions des montagnes et des collines, le terrain de culture des propriétés cultivées par leurs propriétaires seront expropriées à partir de 50 hectares (article 16, alinéa 2), mais l'attendue expropriée par l'article 16 alinéa 2, en plus des dispositions de l'article 8 (100 hectares) sera payée en numéraire ou sera échangée contre une étendue équivalente en valeur dans la région de colonisation. Si les propriétaires de ces deux régions consentent à être expropriés entièrement, ils auront droit, dans la région de colonisation, à une fois et demie la surface cédée (article 16, alinéa 3 et 4).

Le sous-sol de la terre expropriée conformément à l'article 16 en plus de l'article 3 reste la propriété de l'exproprié (article 24).

c) Aux propriétaires qui cultivent eux-mêmes leur terre et qui le 1^{er} février 1921 ont eu sur ces propriétés « des investissements importants en ou-
« tillages et bâtisses nécessaires à l'exploitation
« agricole, des élevages d'animaux ou des installa-
« tions industrielles agricoles » ainsi qu'aux « pro-
« priétaires qui ont eu leur propriété dans les régions
« dévastées par la guerre et qui ont eu de ces inves-
« tissements, élevage ou installation le 15 août 1916,
« la loi épargne :

100 hectares à la montagne et aux collines.

200 hectares à la plaine où les demandes d'expropriation sont grandes.

300 hectares à la plaine où les demandes sont moyennes.

500 hectares à la plaine où les demandes sont satisfaites (article 8, alinéas 3 et 4).

La répartition des terres dans une des régions de plaine, colline, ou montagne sera faite par les organes d'application de la loi, qui « tiendront compte de la définition rigoureusement scientifique pour chaque propriété à part » (article 22).

La loi comprend par région de grandes demandes d'impropriation, celle où la terre expropriée par le décret-loi Duca et la terre qui sera expropriée par l'application des articles 7 et 8, alinéa 1^{er} de la loi, ne suffit pas pour satisfaire les trois premières catégories des tableaux des ayants-droits à l'impropriation (les mobilisés de la guerre de 1916, les mobilisés de la guerre de 1913, les veuves de guerre pour leurs enfants) sur la base d'un lot de complément de 5 hectares. La région sera considérée de demandes moyennes d'impropriation si ces trois catégories ont été satisfaites, et enfin la région sera de demandes d'impropriation satisfaites, si tous les inscrits au tableau d'impropriation peuvent être impropriés sur la même base du lot de complément de 5 hectares. La région compte toutes les communes et villages dont les habitants ont travaillé ou ont eu des contrats de pacage habituellement

sur la propriété dont on veut établir la région (article 8, alinéas 5 et 6).

Nous avons vu plus haut (articles 3 et 5) comment la loi avait réglé, en principe, le sort des propriétés indivises. A l'article 9 comme elle l'avait promis dans son article 5 (« sauf les exceptions prévues par l'article 9 ») on revient à la charge : « aux propriétés possédées en indivision le 1^{er} février 1921, « ainsi qu'à celles possédées en vertu des successions « ouvertes depuis cette date, l'expropriation des- « cendra dans les régions de grandes et moyennes « demandes d'impropriation et dans les régions de « demandes d'impropriation satisfaites, pour l'im- « propriation ou pour la création de pâturages com- « munaux, s'il est besoin, pour atteindre les limites « régionales de l'article 8, alinéa B, jusqu'à cent hec- « tares par chaque propriétaire et pour chaque pro- « priété. Dans le cas où, selon le mode prévu à « l'alinéa précédent, les demandes d'impropriation « ou de création de pâturage communal ne sont pas « satisfaites, ces propriétés seront réduites jusqu'au « maximum régional établi par l'article 8, alinéa B, « même si la cote-part de chaque copropriétaire « est inférieure à 100 hectares » (article 9, alinéas 1 et 5).

« Dans ce dernier cas, la surface de terre ainsi « expropriée sera payée en numéraire ou sera « échangée contre une surface de valeur équivalente « dans la région de colonisation, s'il existe de la « terre disponible, au choix du propriétaire » (arti-

cle 9, alinéa 3). Le sous-sol de la terre ainsi échangée reste en la propriété de l'exproprié (article 24, al. 1).

Les terres indivises avant le 15 août 1916, dont un des copropriétaires était à cette date mineur ou mobilisé, sont exceptées aux dispositions de plus haut, en conséquence, ces terres seront considérées comme divisées, pour l'application de la cote d'expropriation (article 9, alinéa IV).

4^e L'expropriation par propriétaire.

La Constitution demandait aux particuliers, comme nous l'avons vu plus haut, 2 millions d'hectares. Le législateur actuel veut dépasser cette étendue et donner aux paysans « le plus possible ». Mû par ce désir, il sacrifiera les propriétaires de plusieurs domaines, en procédant à l'expropriation par propriétaire : « le propriétaire qui a ou avait le
« 15 août 1916 plusieurs propriétés et possède en
« tout plus de 500 hectares de terre de culture ex-
« propriable, divisée ou en indivision, sera expro-
« prié jusqu'au maximum de :

« 200 hectares pour celui dont les propriétés
« ont été afferméés dans les conditions de l'ar-
« ticle 8.

« 200 hectares pour celui qui possède les terres
« à la montagne ou aux collines, quelle que soit la
« région.

« 250 hectares pour celui qui possède les terres

« dans des régions de grandes demandes d'impro-
« priation.

« 400 hectares pour celui qui a ses terres dans
« les régions de demandes moyennes d'impropria-
« tion.

« 500 hectares pour celui qui les possède dans la
« région où les demandes sont satisfaites.

« Le propriétaire qui possède des terres dans des
« régions différentes sera exproprié jusqu'à la
« moyenne du maximum des régions où il a ses
« terres. Le propriétaire qui, le 1^{er} février 1921,
« a eu des fermes avec des élevages d'animaux, des
« installations agricoles et outillage propre ou des
« industries agricoles importantes, pourra être expro-
« prié, jusqu'au maximum de 500 hectares, sans
« tenir compte des régions où il possède les terres
« (article 10).

5^o L'expropriation pour la création des pâturages communaux.

Pour la création ou le complément des pâturages communaux la loi élargit l'expropriation prévue par elle pour obtenir des surfaces de culture. A cette fin, dans les régions de montagnes et collines l'expropriation pourra descendre au-dessous de 100 hectares ; « la terre propre seulement pour le pâturage et prés pouvant être expropriés jusqu'à 25 hectares ». Dans les mêmes régions on pourra exproprier : « les clairières des forêts inférieures

« à 20 et 10 hectares et proches l'une de l'autre, « ainsi que la surface intermédiaire, s'il y a deux ou « plusieurs de ces clairières, éloignées entre elles « d'au maximum 200 mètres et interrompues de petits « groupements d'arbres » (article 23, alinéas 1 et 2).

Le sous-sol des terres expropriées à la montagne et aux collines pour la constitution de pâturages communaux reste la propriété de l'exproprié (article 24).

**6° Lots réservés aux propriétaires agronomes
et aux propriétaires
qui ont des fils agronomes**

Dans tous les cas d'expropriation, prévus par la loi, les propriétaires qui ont des fils agronomes titrés ou inscrits à une école, au plus tard le 1^{er} janvier 1920, et la fréquentant, ont le droit de réserver pour chacun de ces fils, un lot de 50 hectares dans les régions de plaine, en plus de la surface que la loi leur épargne. Les fils en cours d'études devront sous peine de l'annulation de ce droit, obtenir le diplôme dans un délai de cinq ans au maximum après la promulgation de la loi. Le propriétaire agronome titré a ce même droit pour lui-même (article 12).

7^o Réserve de pâturages aux éleveurs.

De même : « aux éleveurs d'animaux on réserve les pâturages et prés nécessaires, conformément aux dispositions de l'article 22 de la loi pour la création de pâturages communaux (voir page 73) « même si cette surface dépasse les cotes fixées par l'article 8 » (article 23, alinéa 5).

8^o Création de pâturages communaux pris sur la propriété paysanne

Enfin, nous croyons pouvoir introduire dans ce chapitre une disposition de la loi qui est aussi une expropriation : « Faute de terre expropriable, « les villageois peuvent créer ou compléter avec une « partie de leur propriété le pâturage communal, « si la majorité des habitants y consent » (article 23, alinéa 6).

9^o Expropriation pour l'édification d'églises et écoles.

Enfin dans l'article 28, alinéa V, la loi autorise l'expropriation d'un hectare au maximum de n'importe quelle terre, pour la construction d'églises et d'écoles, dans les communes rurales. Le propriétaire recevra en échange un terrain de la même valeur.

**10° Règles d'après lesquelles
le propriétaire peut choisir la terre
que la loi lui épargne.**

Le choix de la terre expropriée d'une propriété, sera fait de telle sorte que l'étendue qui reste au propriétaire soit massée (article 17).

« On peut offrir à l'expropriation la partie d'une
« propriété qui revient au propriétaire, en réserver une surface égale dans la partie qui tombe
« sous l'expropriation d'une terre de la même commune. Lorsque la terre pour laquelle on demande
« le remembrement est située dans une autre commune et les deux dans des régions de grandes
« demandes d'impropriation, l'échange peut être
« admis par les organes d'application de la loi sans
« que la surface remembrée dépasse 250 hectares ;
« lorsque la terre pour laquelle on demande le
« remembrement est située dans une région de
« demandes moyennes d'impropriation et la terre
« qui est cédée pour le remembrement est située
« dans une région de grandes demandes d'impro-
« priation, l'échange pourra être admis sans que la
« surface ainsi remembrée dépasse 400 hectares ;
« lorsque cette terre est située dans une région de
« demandes satisfaites, l'échange est admis de droit,
« sans que la surface ainsi remembrée, dépasse
« 500 hectares » (article 18).

« Le propriétaire qui possède des terres affermées

« et cultivées pour son propre compte, peut garder
« dans n'importe laquelle la surface exemptée d'ex-
« propriation » (article 11).

Critérium d'évaluation de la terre expropriée.

« Le prix de la terre expropriée sera établi sépa-
« rément pour chaque propriété et pour chaque
« catégorie et qualité de terre.

« Pour la terre de culture (de labour, pré et pâtu-
« rage) on tiendra compte de la qualité physique
« de la terre et de sa force de production, de la
« distance des places de ventes, gares, ports, ainsi
« que du prix des ventes et du fermage local (article
36, alinéas 1 et 2).

Jusqu'ici tout est parfait, mais l'alinéa sui-
vant rend illusoires et même ridicules les recom-
mandations pompeuses de plus haut : « il est fixé
« d'après le revenu net à l'hectare mais ne pourra
« pas dépasser le prix de fermage fixé par les
« commissions régionales pour les années 1917-
« 1922 multiplié par 40, excepté la terre propre seu-
« lement pour le pâturage, employée pour la création
« ou le complément des pâturages communaux, dont
« le prix ne peut dépasser les prix de fermages
« fixés par les commissions régionales de 1916, pour
« 1917-1922 multiplié par 20. »

Pour la terre grevée d'emphytéose et expropriée
« conformément à l'article 7, alinéa de la présente
« loi, on l'établit comme il suit :

« 1^o Pour la terre de culture des villages et villes
« ainsi que pour les emplacements de maisons pour
« lesquelles le propriétaire recevait une somme
« annuelle fixe, l'évaluation est faite en multipliant
« cette somme par 20.

« 2^o Pour les terrains de cultures des villages et
« villes pour lesquels le propriétaire recevait annuel-
« lement une prestation en nature, l'évaluation
« sera faite en multipliant par 20 le revenu auquel
« ces terrains sont imposés par le dernier recense-
« ment dans les rôles des contributions, en payant
« au propriétaire la quote-part, en rapport avec la
« prestation reçue.

« 3^o Les vignes et plantations d'arbres fruitiers,
« ainsi que n'importe quelles autres plantations,
« seront considérées comme des terres de labour
« et on comptera le prix conformément au revenu
« régional établi en 1917, multiplié par 20 » (art. 36,
alinéas 1, 2, 3 et 6).

L'évaluation ainsi établie, le prix d'un hectare de la meilleure terre de culture ne pouvait pas dépasser 3.400 « lei », ce qui équivalait à l'époque où l'on votait la loi à 136 francs or, aujourd'hui à 100 francs or. Si l'on tient encore compte du fait que le prix de la terre devait être payé au propriétaire, comme nous le verrons plus loin, en rente et que cette rente n'a jamais valu plus de 60 % de sa valeur nominale, chose parfaitement prévisible, vu la quantité énorme de rentes qu'on jetait sur le marché, le prix payé au propriétaire de la meilleure

terre ne pouvait pas dépasser 50 francs or par Ha., c'est-à-dire moins que la taxe d'enregistrement pour les aliénations libres des mêmes terres, ou tout au plus 5 % de la valeur réelle des terres expropriées. Nous n'exagérons donc pas du tout, en traitant de ridicules les dispositions de deux premiers alinéas de l'article en question.

**Organes d'application de l'expropriation,
leur composition.**

Désignation de leurs membres.

La loi crée trois organes pour l'application de l'expropriation (article 37) : les Commissions d'arrondissement pour l'expropriation, les Commissions départementales d'expropriation et le Comité agraire.

Le premier degré, la Commission d'arrondissement, une par circonscription de justice de paix, sera formée de quatre membres : le juge de paix comme président, un délégué de la Caisse centrale, un délégué des propriétaires, un délégué des payans. Chaque commission aura un secrétaire.

Le second degré, la Commission départementale d'expropriation, une par département, aura quatre membres : un conseiller de Cour d'appel désigné par le ministre de la Justice ou, à son défaut, le président du tribunal local, ou enfin un juge de tribunal désigné par le président du tribunal ; un délégué de la Caisse centrale ; un délégué des pro

priétaires ; un délégué des paysans. Chaque commission aura un secrétaire.

Le mode de désignation des délégués des propriétaires et des paysans, pour les deux commissions, est abandonné par la loi (article 38) à son règlement, qui dans ces articles 103 et 109 dispose ainsi : « les « délégués des propriétaires seront élus parmi les « propriétaires cités par le président du tribunal. « En même temps seront élus un nombre égal de « délégués suppléants. »

Le délégué des paysans et son suppléant pour la Commission départementale, seront élus par les « obști » ou les Comités d'exploitation du département, qui enverront chacun un mandataire. Les délégués des paysans et leurs suppléants pour les Commissions d'arrondissement seront élus par les « obști » et les Comités d'exploitation de l'arrondissement, qui désigneront chacun un mandataire comme électeurs.

Enfin en haut de l'échelle, la loi place « le Comité agraire » « composé de 18 membres et un président, « nommés par décret, pour cinq ans, sur la proposition du ministre de l'Agriculture, autorisé par le « Conseil des ministres ; il sera formé par moitié de « juristes et par moitié de spécialistes en agronomie « et économie politique. Il formera trois sections : « pour l'ancien royaume, pour la Transylvanie, et « pour la Bucovine » (article 37, alinéa 1^{er}).

A part ces trois organes entièrement créés par la loi, un quatrième organe d'application sera la Cour d'appel.

Attribution et compétence des organes d'application.

Les Commissions d'arrondissement (article 37-III et articles 108, 110, 111, 112 et 113 règlement) se prononcent en première instance sur la situation juridique des propriétés de l'arrondissement, au point de vue de l'expropriation, sur leur étendue approximative et sur les qualités des terrains soumis à l'expropriation, conformément à la loi. Elles choisissent et déterminent approximativement la partie expropriée, de même elles se prononcent en première instance sur toutes les expropriations faites par les Commissions locales et Commissions départementales, comme organes d'appel prévus par l'article 31 de la loi pour la création des pâturages communaux, et supprimés par la loi dans l'article 146. Lorsque les Commissions d'arrondissement jugent comme organes d'application de la loi des pâturages, elles auront un membre en plus, le chef de l'arrondissement des forêts (article 146).

Elles se prononcent par décision spéciale, pour l'expropriation des terres grevées d'emphytéose, en faveur des emphytéotes.

Les Commissions d'arrondissement donneront des avis sur la nécessité des échanges de terre, prévus par les articles 18 et 19 de la loi (voir p. 94). Elles recueillent les éléments nécessaires pour l'évaluation de la terre de culture et pour celle des forêts,

vignes, plantations, bâtisses, etc... qui sont soumises à l'expropriation. Elles ne peuvent délibérer qu'avec au moins trois membres présents dont le président. Elles se prononcent avec la majorité des voix et en cas de parité, la voix du président décide.

Leurs décisions doivent mentionner les opinions des minorités, être rédigées dans 15 jours au plus, et être signées par tous les membres et le secrétaire. Les décisions prononcées à l'unanimité des voix et si elles n'ont pas été appelées, sont définitives et seront exécutées immédiatement après la récolte. Elles sont soumises à l'appel devant la Commission départementale.

Les Commissions départementales (article 37-II) se prononcent en première instance sur le prix de la terre et des constructions expropriées, ainsi que sur l'expropriation par propriétaire prévue par l'article 10, mais seulement pour les terres du département.

Elles remplacent dans leur attribution les commissions régionales et centrales départementales du décret-loi Duca pour l'application dudit décret-loi et de la loi des pâturages (article 146).

Elles décident sur les appels contre les décisions des Commissions d'arrondissement.

Leurs décisions en ce qui concerne le prix, sont soumises à l'appel devant la Cour d'appel, pour le reste, elles sont définitives et exécutoires, et ne pourront être revisées que par le Comité agraire à la

demande des parties ou du ministère de l'Agriculture, pour incompétence, omission essentielle, grossière erreur de faits et violation de la loi (article 95 du règlement).

Les Commissions départementales se prononcent et rédigent leur décision dans les mêmes conditions que les Commissions d'arrondissement.

Le Comité agraire est l'organe consultatif du ministère de l'Agriculture dans toutes les questions relatives à l'expropriation et à l'impropriation. Il se prononce sur la compétence « loci » en cas de conflit entre les instances d'expropriation. Il examine les demandes de révision du ministre de l'Agriculture, faites tant pour l'expropriation que pour les travaux d'impropriation ainsi que les demandes de révision des particuliers, et peut suspendre l'exécution d'une décision d'expropriation définitive, si on a demandé sa révision (article 96 du règlement).

Le Comité agraire coordonne les travaux d'expropriation pour les propriétaires qui possèdent plusieurs terres, en se prononçant définitivement sur l'application de l'article 10 (article 37-1).

Il se prononce définitivement sur le remembrement et sur les échanges et rétrocessions et sur la désignation des caractéristiques des régions au point de vue géographique et au point de vue de l'expropriation et de l'impropriation (article 98 du règlement).

Le Comité agraire ne peut délibérer qu'avec dix membres présents, au moins, et se prononce par la

majorité des voix. En cas de parité de voix, la voix du président décide. Ses décisions sont considérées comme acte collectif du comité entier et « non pas d'une partie des membres qui le composent » (article 92 du règlement).

Opérations et procédure de l'expropriation.

L'opération de l'expropriation commencera en même temps dans tout le pays, l'État étant représenté par la « Caisse centrale de l'impropriation » (article 39). Les propriétaires des terres soumises à l'expropriation devront, dans un mois de la promulgation de la loi, remettre au juge de paix de l'arrondissement des terres soumises à l'expropriation, une déclaration en triple exemplaire, qui comprendra : le nom et la situation des propriétés possédées par le propriétaire ; les nom, capacité juridique et domicile du propriétaire ; l'état juridique de la propriété, ses charges, les actes de transmission depuis 1916 jusqu'à présent, l'étendue de la terre après l'expropriation du décret-loi Duca et de la loi des pâturages, en spécifiant en hectares : les forêts, jardins, vignes, terrains inondables, etc. ; le nombre de terres que le déclarant possédait en 1916 avec leur situation et le nom des nouveaux propriétaires, si elles ont été aliénées entre temps, si la terre était affermée le 23 avril 1920 et si elle l'est encore, la ou les propriétés dans lesquelles il désire garder l'étendue que la loi lui épargne. Si le propriétaire a des investis-

sements en construction, la superficie occupée et leur valeur, si la terre a un plan et de quelle nature, le revenu net par hectare et catégorie de terres de culture.

Le juge de paix enverra un exemplaire de la déclaration à la caisse centrale, un autre au conseiller agricole du département (article 40, *in fine*).

Les commissions d'arrondissement commenceront les opérations dans les 70 jours de la promulgation de la loi, au plus tard (article 41).

Le président de la commission d'arrondissement citera, 10 jours au moins avant le terme, le propriétaire au domicile indiqué dans la déclaration, la caisse centrale en la personne du conseiller agricole du département, les paysans dans les mairies, dont les secrétaires afficheront la convocation 10 jours avant le terme (article 42).

Le jour fixé, la commission d'arrondissement se transporte sur les lieux. Les paysans désigneront leur délégué devant le président. S'ils ne tombent pas d'accord dans leur choix, le président le désignera d'office. Le délégué ainsi désigné représentera les paysans devant toutes les instances (article 47). Les parties entendues, la commission se prononce sur l'étendue de la propriété, sur sa situation juridique, sur le nombre de propriétés et la surface appartenant aux mêmes propriétaires, sur le mode de culture de la terre, sur le choix et la détermination de la surface expropriée, sur les bâtisses et enfin sur la surface qui, dans les limites

de la loi, est laissée au propriétaire. En même temps elle recueille les éléments pour la fixation du prix des biens expropriés (article 43).

Dans les 10 jours de la prononciation, le président doit envoyer une copie de la décision au Conseiller agricole et un extrait au propriétaire (article 44).

Dans les 30 jours libres de la publication de la décision en extrait, au *Journal Officiel*, les intéressés peuvent faire appel. L'appel sera adressé soit à la Commission de l'arrondissement, soit à la Commission départementale. La Caisse centrale peut faire appel tant que les appels des autres parties intéressées n'ont pas été jugés. Dans ce cas, elle devra l'adresser directement à la Commission départementale compétente.

Si la décision n'a pas été unanime et si elle n'a pas fait l'objet d'un appel, elle sera obligatoirement examinée par la Commission départementale (art. 45).

Le président de la Commission départementale saisi d'appel fixera le terme, mais pas avant 20 jours de sa réception et citera les parties suivant les mêmes règles que la Commission d'arrondissement.

La commission décidera définitivement, les parties ayant été entendues verbalement ou par mémoire. La commission pourra faire des enquêtes locales.

Les décisions sont exécutoires et seront publiées en extrait au *Journal Officiel*, mais seulement en ce qui concerne le prix.

Toutefois, la Caisse centrale n'entrera en posses-

sion de la terre de culture que pour l'année agricole 1922-1923 (article 153) et, dans tous les cas, si la terre expropriée est ensemencée c'est le propriétaire qui récoltera ; s'il a fait les labours il aura droit à leur valeur (articles 26, alinéa 1^{er} et 33) ; de même, si la terre expropriée conformément à l'article 8 et 9 ne peut être affermée ou vendue aux paysans immédiatement, elle restera pour le moment en la possession du propriétaire exproprié (article 151) ; la même disposition est répétée par l'article 26, alinéa 1^{er}.

Dans les dix jours de la prononciation le président devra envoyer une copie de la décision au conseiller agricole et un extrait du dispositif au propriétaire (article 46).

Les décisions des Commissions départementales, en ce qui concerne le prix seulement sont soumises au droit d'appel des intéressés. Les propriétaires, la Caisse centrale, et ceux qui ont des droits réels sur l'immeuble exproprié peuvent faire appel devant la Cour d'appel compétente pour la terre expropriée, dans les 30 jours de la publication au *Journal Officiel*. La Caisse centrale pourra faire appel tant que l'appel des autres intéressés n'aura pas été jugé (article 48 et 37 § II).

Les décisions des Commissions centrales départementales du décret-loi Duca, en ce qui concerne le prix, sont susceptibles d'appel devant la Cour d'appel dans les 15 jours de leur publication au *Journal Officiel* et si ce délai est passé, l'appel est

recevable dans les 15 jours de la promulgation de la loi (article 34).

La Cour d'appel statuera d'urgence. Ces décisions ne sont pas soumises ni à l'opposition, ni au recours des parties (article 48) ; toutefois dans les trois mois de la prononciation, le ministre de l'Agriculture seulement, pourra attaquer ces décisions en Cour de cassation pour violation de la loi et par l'intermédiaire du Procureur général de la Haute-Cour. La Cour de cassation statuera d'urgence, toutes chambres réunies, les parties et le ministère de l'Agriculture cités. Si la décision attaquée est cassée, la Cour d'appel de renvoi devra se soumettre à l'arrêt de la Cour de cassation (article 35, alinéas 2, 3 et 4).

Les décisions des Commissions départementales peuvent être revisées par le Comité agraire, exception faite pour le prix, à la demande des intéressés (article 37, § II) dans les deux mois, et à la demande du ministère de l'Agriculture dans l'année (article 95, alinéa 2 du règlement), pour violation de la loi, incompétence, omission essentielle et manifeste erreur de faits (article 95 du règlement).

Les décisions des Commissions départementales ou celles des Commissions d'arrondissement prononcées à l'unanimité et non appelées, pour les terres appartenant à des propriétaires qui possèdent plusieurs propriétés soumises à l'expropriation dans différents départements, seront transmises au Comité agraire qui prononcera l'expropriation par

propriétaire en application de l'article 10 de la loi. Dans ce cas, le Comité agraire se prononcera dans la même décision sur toutes les demandes de révision pour les terres du même propriétaire et il indiquera les surfaces à exproprier ainsi que les terres dans lesquelles on laissera l'étendue respectée au propriétaire. Sa décision sera envoyée aux Commissions départementales compétentes qui devront s'y conformer (article 93 du règlement).

Les intéressés plaideront leur cause devant le Comité agraire par mémoires écrits qui seront déposés en même temps que les demandes de révision (article 100 du règlement).

Les décisions de révision du Comité agraire seront renvoyées à une autre Commission départementale (article 93 du règlement 2^e alinéa) qui doivent se soumettre en ce qui concerne les questions de loi et d'interprétation de la loi et du règlement. Si les commissions départementales ne respectaient pas cette règle, le comité évoquera le fond et jugera en séance plénière définitivement, en droit et en fait (article 94, alinéa 1 et 2 du règlement).

L'exploitation de la terre expropriée.

La terre expropriée devenant propriété de l'Etat sera administrée par la Caisse centrale qui prendra des mesures pour la mensuration et le lotissement et la vendra aux ayants droit. Comme ces opérations demandent du temps, la Caisse centrale affermera

ces terres aux paysans et à cette fin elle organisera des associations agricoles formées par les ayants droit à l'impropriation. L'affermage de ces associations ne sera fait que pour la durée d'une année et le prix du fermage sera celui du tarif régional (articles 66, 67 et 68).

La Caisse centrale pourra affermer aux propriétaires expropriés, pour une durée de trois ans, les surfaces qui dépassent les nécessités actuelles d'impropriation, si ces surfaces ne sont pas demandées par les paysans (article 15 alinéa 2).

Exécution définitive de l'expropriation et son application sur le terrain.

Dans ce chapitre, le législateur a introduit le décret-loi n° 4839 de 1919, relatif à la mensuration des terres soumises à l'expropriation. Cette opération est confiée à la direction du cadastre. Les travaux du cadastre pourront commencer après la décision de la Commission d'arrondissement, même si elle est frappée d'appel. La direction du cadastre fixera la date du commencement des travaux et par une annonce collective, citera tous les intéressés. Cette annonce qui contiendra la désignation en détails de la propriété à mesurer, indiquera : l'année, le mois, le jour et l'heure du commencement des travaux ainsi que l'endroit de la terre ou l'endroit de la commune où les parties intéressées devront se présenter. Cette annonce sera notifiée

au propriétaire, au domicile élu dans la déclaration, pour les autres intéressés, elle sera affichée à la mairie du siège de la propriété par le secrétaire de la mairie qui devra avoir soin que cette annonce soit affichée dans toutes les communes et hameaux voisins de la propriété, ou intéressés dans l'impropriation, quinze jours avant la date fixée pour le commencement de la mensuration (article 49 et 50).

Les parties présenteront les actes et les plans de leur propriété (article 51) et devront suivre les opérations sur le terrain (article 52).

Le délégué du cadastre dressera un procès-verbal du commencement de l'opération, en constatant l'accomplissement de la procédure de citation des parties et indiquera les plans et les actes présentés, en montrant en détail les limites du terrain soumis à l'expropriation (article 53). Il procédera ensuite à la mensuration et à l'application de la quote-part légale de l'expropriation. Si l'étendue trouvée lors de la mensuration est inférieure ou supérieure à celle qui avait été constatée par les décisions des commissions d'expropriation, la décision de la commission sera rectifiée seulement en ce qui concerne l'étendue. Après la mensuration, le délégué du cadastre déterminera sur le terrain la partie expropriée, sans pouvoir modifier les points définitivement jugés par les commissions, sur la situation juridique de la propriété, nature et qualité du terrain, le choix de la partie expropriée, etc... (article 54).

A la fin de l'opération, le délégué la consignera dans un procès verbal. Il remettra en copie les deux procès-verbaux au secrétaire de la commune, qui procédera à leur affichage dans toutes les communes intéressées. L'affichage durera 10 jours (article 55).

L'opération de mensuration est soumise à la contestation des intéressés devant la Commission départementale, dans les quinze jours libres à partir de l'affichage. La Commission départementale citera les parties et devra se prononcer dans les trois mois au plus, de la contestation. Si la contestation est admise, la décision de la Commission départementale sera exécutée par le cadastre, en présence de l'ingénieur délégué par le plaignant (articles 56, 60 et 61).

Paiement de la terre expropriée et mode de se procurer les fonds nécessaires.

Jusqu'à la fixation du prix de la terre expropriée, le propriétaire exproprié recevra de la Caisse centrale le prix du fermage régional en vigueur, en deux arrérages, le 1^{er} mai et 1^{er} novembre de chaque année (article 68).

Le paiement du prix de la terre, sauf les exceptions que nous avons vues plus haut (page 87) sera fait en rentes amortissables en 50 ans à 5 % d'intérêt, valeur nominale pour valeur réelle. Les terres expropriées appartenant aux personnes morales

seront payées en rentes perpétuelles à 5 % d'intérêt (article 69).

Lorsque les décisions d'expropriation et d'évaluation seront définitives on paiera aux expropriés 80 % du prix, les 20 % restants ne leur seront acquittés qu'une fois l'arpentage définitif et jusqu'alors les propriétaires ne toucheront pour les 20 % du prix que 5 % d'intérêt (article 70).

L'Etat se libère par la consignation du prix à la Caisse des dépôts et consignations, qui ne les versera au propriétaire qu'avec l'autorisation du président du tribunal dont dépend la terre expropriée (article 71).

L'Etat se procure les fonds nécessaires pour le paiement des biens expropriés à deux sources : la vente des terres aux ayants-droit à l'impropriation et une surtaxe ajoutée aux impôts sur le capital et sur les enrichis de guerre. Cette surtaxe sera de 1 % pour les fortunes de 200.000 lei et progressera de 0,50 % par chaque fraction en plus de 300.000 lei jusqu'au maximum de 5 % (article 36, alinéas 4 et 5).

Le prix des terres, propriété des départements, communes et personnes morales publiques, qui avaient passé en la propriété de l'Etat par la loi du 18 mars 1912, sera calculé conformément à l'article 36 de la présente loi et la différence en plus entre le prix reçu par ces institutions en vertu de la loi de 1912 et le prix actuel des terrains à exproprier, leur sera restitué (article 151).

Toutes les opérations financières seront faites par la Caisse centrale (article 152).

Liquidation des charges grevant les immeubles expropriés. •

Par la consignation du prix, la terre expropriée devient libre de toutes charges et obligations (article 72), exception faite pour les hypothèques du Crédit foncier rural qui seront liquidées comme par le décret-loi Duca, article 52, modifié par le décret-loi n° 2488 de 1949 et l'article 53 (voir p. 65) textuellement reproduit dans la loi d'expropriation dans ses articles 74 et 75. De même pour la liquidation des autres charges la loi reproduit les dispositions du décret-loi Duca. Les seules innovations de la loi sont les suivantes : « les créances hypothécaires et privilégiées constituées aux banques et autres institutions financières seront payées uniquement en rentes » (article 75 *in fine*) et « à partir du 15 décembre 1948, le créancier ne pourra toucher qu'un intérêt de 6 %. La somme perçue en plus par le créancier comme intérêt devant être déduite du capital prêté », les intérêts dus depuis cette date jusqu'à la consignation seront payés par le débiteur en rentes (article 76, alinéa 3). « Tout privilège qui « serait inscrit jusqu'au 15 août 1946 sur la propriété soumise à l'expropriation en une autre « monnaie qu'en « lei », pourra être payé par les débiteurs en « lei » au cours du jour de l'inscription

« quelles que soient les conditions des parties » (article 76, alinéa 5).

L'ordonnance présidentielle qui ordonne la radiation, la réduction des créances et le tableau d'ordre est soumise à la procédure ordinaire des ordonnances présidentielles (en référé) régie par l'article 66 de la procédure civile roumaine. Le président ne pourra ordonner à la Caisse des dépôts et consignation le paiement du prix consigné, qu'une fois l'ordonnance définitive (article 76, alinéa 7).

« L'exécution des créances hypothécaires ou privilégiées est suspendue jusqu'à la consignation du prix » (article 76, *in fine*).

Dispositions générales sur l'expropriation.

L'expropriation des terresensemencées, en 1919, en application du décret-loi Duca, avait provoqué des conflits entre les propriétaires et les paysans qui avaient été mis en possession. La loi y mit fin comme il suit :

1^o Si les terres expropriées avaient été ensemencées par le propriétaire pour son propre compte et si les paysans ont récolté, ils devront payer au propriétaire les travaux et la semence évalués par les tribunaux de droit commun, si cette évaluation n'a pas été faite par le Conseil supérieur de l'Agriculture

2^o Si la récolte a été partagée entre le propriétaire et les paysans, la quote-part étant établie d'un

commun accord ou par les organes compétents du décret-loi Duca, les partis ne peuvent plus rien prétendre.

3° Dans les cas où les terrains expropriés étaient ensemencés en métayage et si le métayer a pris toute la récolte, le propriétaire ne recevra que le fermage régional en argent (article 26, alinéas 2, 3 et 4).

En ce qui concerne la terre expropriée suivant la loi, si à l'époque de l'expropriation elle est ensemencée, le propriétaire ne sera évincé qu'après la récolte ; si ces terres ne sont que labourées, le propriétaire aura droit à la valeur du labour (article 26, alinéa 1 et article 33).

Pour l'année 1921-1922, les terres expropriables seront cultivées par leur détenteur actuel (article 153).

Les contrats de fermage sont annulés de droit pour la partie expropriée. Le prix du fermage sera réduit proportionnellement et le propriétaire devra restituer aux fermiers une partie proportionnelle de la garantie. « Si la surface expropriée dépasse 25 % de l'étendue totale de la propriété, les fermiers et le propriétaire ont la faculté de demander la résiliation de tout le contrat, sans qu'ils puissent prétendre à un dédommagement quelconque. Les contrats de fermage des agronomes titrés seront respectés jusqu'à leur fin. » Les fermiers des terres échangées, conformément à l'article 16 (voir p. 87)

ne pourront rien demander aux propriétaires (article 30).

Les propriétaires et les paysans sont obligés de permettre l'accès et les travaux nécessaires pour l'utilisation de la terre et pour l'abreuvement du bétail. Les dépenses pour l'entretien des abreuvoirs et des chemins utilisés en commun seront supportées proportionnellement par les intéressés (article 25).

Tous les actes et les transmissions relatifs à l'expropriation et au remembrement, faits en vertu de notre loi, sont exemptés de toutes taxes de timbres et enregistrement (article 154).

**Dispositions de la loi relative
à l'expropriation,
inscrites dans la constitution.**

Nous avons vu plus haut (page 46) que l'article 19 de la Constitution exigeait une loi générale et une loi spéciale d'expropriation pour utilité nationale ; de même nous avons vu (page 80) que le législateur de 1921 n'avait voté qu'une loi dont il a extrait les dispositions, qui, selon lui, devaient former la loi générale, et les a déclarées par l'article final de la loi (article 160) comme faisant partie de droit de l'article 19 de la Constitution.

Il s'exprime ainsi : « Conformément à l'article 19, « paragraphe 5, alinéas 2 et 3 de la constitution, « les dispositions contenues dans les articles : 3, ali-

« néas 1, les articles 6, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 16, 18, 21,
« 23, 24, 36 et 69 de la présente loi pour la réforme
« agraire en Oltenie, Valachie. Moldavie et Dobroudja
« ont force constitutionnelle et font partie de droit
« de l'article 19 de la Constitution. »

Donc, les dispositions de la loi relatives à la situation juridique des terres expropriées, prise en considération par la loi (article 3 alinéa I), de l'individualisation d'une terre (article 6) de la mesure dans laquelle on exproprie (articles 7, 8, 9, 10, 13, 14 et 16), les dispositions de remembrement des propriétés expropriées (article 18), l'expropriation des forêts (article 21), les dispositions relatives à l'expropriation pour la création de pâturages communaux (article 23), le sort du sous-sol de la terre expropriée (article 24), l'évaluation des biens expropriés (article 36) et enfin les dispositions de la loi relatives au paiement du prix des biens expropriés, ont été inscrites dans la constitution et ne peuvent plus être modifiés qu'en respectant les prescriptions de la Constitution pour sa modification.

L'IMPROPRIATION

Ayants droit à l'achat des terres expropriées et ordre de préférence à l'impropriation

Les terres de l'Etat, la terre expropriée par le décret-loi Duca et par l'autre loi, sera morcellée et vendue aux sujets roumains cultivateurs de la terre. Le Comité agraire pourra aussi approuver qu'on vende aux paysans des parties des terrains de culture des pâturages communaux (article 77 et article 143, alinéa I).

Le sous-sol des terres de culture vendu aux ayants-droit à l'impropriation est gardé par l'Etat (article 24).

Auront droit à acheter de la terre : les propriétaires de moins de 5 hectares étant agriculteurs, les prêtres, les instituteurs, les petits fonctionnaires publics domiciliés dans les communes rurales, les diplômés des écoles d'agriculture de tous grades, les artisans ruraux, charpentiers, forgerons, tailleurs, etc..., les petits commerçants agriculteurs, les officiers invalides (articles 84 et 85), les emphythéotes pour les terrains qu'ils possédaient par contrat d'emphythéose (article 7, alinéa E).

Seront exclus : 1° les déserteurs condamnés et ceux qui se sont mis au service de l'ennemi, même s'ils ont été amnistiés, exception faite de ceux qui pendant la guerre de 1916, ne se sont pas absentés de leurs corps ou services plus de 30 jours.

2° Les mobilisés qui n'ont pas suivis l'armée roumaine dans sa retraite en Moldavie, exceptés les blessés, invalides et prisonniers, ne seront impropriés qu'après la satisfaction de tous les autres ayants droit (article 86).

La terre expropriée sera vendue aux ayants-droit dans l'ordre de préséance suivant : 1° les officiers invalides pour 5 hectares ; 2° les mobilisés de la guerre de 1916, 3° les mobilisés de la guerre de 1913, 4° les veuves de guerre pour leurs enfants ; 5° les petits agriculteurs sans terre ; 6° les agriculteurs propriétaires de moins de 5 hectares ; 7° les orphelins de guerre (article 78).

Tous ceux des ayants-droit qui dans le passé, ont vendu leur propriété, ainsi que les petits artisans et commerçants ruraux qui n'ont pas été agriculteurs, ne seront impropriés qu'après la satisfaction des autres catégories prévues par l'article 78 (article 84, alinéa 2).

A conditions égales, on préfère dans la même catégorie : *a)* les invalides, *b)* ceux qui dans le passé ont travaillé sur la propriété expropriée, *c)* ceux qui ont outillage, investissement, *d)* ceux qui ont le plus d'enfants, *e)* les plus âgés (article 79).

En cas de parité de condition des ayants droit de

la même catégorie, et d'insuffisance de la terre, il y aura tirage au sort (article 80).

Dans les communes où il n'y a pas de propriétés expropriables, leurs ayants-droit des trois premières catégories seront impropriés sur les terres expropriées dans les communes voisines, éloignée d'au plus 5 kilomètres, avant les catégories 5 et 6 de ces communes (article 81).

Les terres emphytéotiques seront vendues aux emphytéotes respectifs (article 82).

Les petits agriculteurs de la périphérie des villes pourront être impropriés dans un rayon de 10 kilomètres (article 83).

De la terre expropriée par la loi (en plus du décret-loi Duca), seront impropriées avec droit de préférence :

1^o les invalides ; 2^o les veuves de guerre pour leurs enfants nés au plus tard en 1903 et qui possèdent de l'outillage agricole ; 3^o les prêtres et instituteurs qui n'ont pas de terres, ont moins de 5 hectares, ou n'ont pas été impropriés jusqu'à la promulgation de la loi (article 88).

Tous ces acheteurs ne recevront qu'un lot et ce n'est que 3 ans après la fin de l'opération de l'impropriation que, s'il reste encore de la terre non vendue et s'il n'y a pas de demande de colonisation, on pourra vendre encore un lot à ceux qui en ont déjà acheté un, en préférant ceux qui ont de l'outillage ou une famille nombreuse et offrent une importante avance de prix (article 89).

Les impropriations faites en vertu du décret-loi Duca (n° 1407 de 1920) sont définitives, mais le Comité agraire doit reviser les tableaux des admis à l'impropriation en ce qui concerne les déserteurs, les prisonniers, et ceux admis sans droit, et retirer leurs lots à ceux qu'il a rayé (article 90).

Organes d'application de l'impropriation.

Pour établir les tableaux des ayants droit à l'impropriation, la loi a créé deux organes spéciaux appelés le Comité local et le Comité d'arrondissement.

Le Comité local, premier degré de juridiction, un par commune, est composé de 7 membres : le maire le prêtre, le maître d'école et 4 villageois élus par la commune. Le secrétaire de la commune sera le secrétaire du Comité local. Les délégués des paysans seront élus par tous les chefs de famille de la commune, parmi les anciens mobilisés, agriculteurs et propriétaires de moins de 5 hectares. On procédera à l'élection dans le local de la mairie sous la présidence du juge de paix de l'arrondissement ou de son aide.

Le Comité d'arrondissement, second degré de juridiction, un par arrondissement, est formé par : le juge de paix de l'arrondissement comme président, l'agronome régional comme délégué de la Caisse centrale, le sous-préfet, deux délégués des paysans, un délégué du ministère de la guerre. Les délégués

des paysans seront élus par leurs délégués dans les comités locaux des communes de l'arrondissement, convoqués à la justice de paix par le juge (article 104 de la loi et articles 202 et 203 du règlement).

Attributions et procédure des organes d'impropriation.

Le Comité local inscrira dans un tableau, dans l'ordre de préférence de la loi, les habitants de la commune qui ont droit à l'achat de la terre expropriée, ainsi que les surfaces que les inscrits possèdent déjà, en y faisant entrer les surfaces dont ils ont la perspective d'hériter en ligne directe (art. 92 *in fine*). Le tableau formé sera affiché pendant 15 jours sur la porte de la mairie, de l'église, de l'école et des autres édifices publics de la commune, en même temps. Pendant ce délai de l'affichage, les ayants droit pourront déposer leurs contestations pour omission, pour inscription illégale au tableau, etc..., soit à la mairie, soit à la justice de paix de l'arrondissement, qui devra les envoyer dans les trois jours aux comités locaux respectifs (article 105).

Dans les quinze jours suivants, la commission locale examinera les contestations reçues, avisera sur chacune et dressera un procès-verbal en double exemplaire de l'accomplissement des formalités légales pour la formation du tableau. Un des exem-

plaires du procès-verbal sera envoyé au Comité d'arrondissement (article 106).

Le Comité d'arrondissement, après citation collective, au moins dix jours avant le terme, se transporte dans chaque commune, juge les contestations et établit définitivement les tableaux des ayants droit dans l'ordre de préséance (article 107).

La Caisse centrale peut demander au comité d'arrondissement un supplément d'enquête, même si les tableaux sont définitifs, si à cause de force majeure il y a des omis, ou si des sans droit y ont été inscrits (article 108).

Les tableaux définitifs peuvent être révisés par le Comité agraire ; à la demande des parties, dans les deux mois ; à la demande de la Caisse centrale, dans l'année ; et si la révision est admise, le Comité d'arrondissement devra modifier le tableau (art. 37, alinéas 1 et 6 et règlement 93).

Lors de la révision des tableaux, les impropriés qui ont déclaré des étendues inexactes de la terre possédée par eux avant l'application de la loi, seront dépossédés des lots qu'on leur avait attribués et seront condamnés à une amende de 500 à 1000 lei (article 150).

Les membres des commissions d'impropriation qui, le sachant, inscriraient au tableau des impropriés des personnes n'ayant pas ce droit seront poursuivis en justice, destitués de leurs fonctions et de leurs fonctions publiques s'ils en occupent,

et déclarés incapables d'en occuper à l'avenir (article 94).

Morcellement et vente des biens expropriés.

Une fois la décision de la Commission d'arrondissement définitive, ou, si elle a été appelée, à la suite de celle de la commission départementale, les tableaux des ayants droits étant formés, la Caisse centrale, qui en est chargée, pourra procéder à la vente des terres expropriées (articles 109 à 110).

L'Etat a le droit de réserver de ses propriétés et de celles qui ont été expropriées les surfaces qui ont ou pourront avoir à l'avenir une destination spéciale « pour un but social, économique, intellectuel général, militaire, d'éducation physique, industriel, etc... ». Ces surfaces ne pourront pas dépasser 300 hectares par propriété et si les ayants droit à l'impropriation n'ont pas été complètement satisfaits les surfaces réservées ne pourront dépasser $\frac{1}{8}$ des étendues expropriées (article 28, alinéa 1, 2 et 3).

Les organes du Comité agraire, décideront quelles sont les surfaces de la terre expropriée nécessaires aux intérêts généraux, à celui de l'Etat et à la création ou au complément des lots des églises ou des écoles ; ainsi que la terre nécessaire pour la création ou le complément des pâturages communaux, et les surfaces nécessaires pour l'agrandissement des villages, pour la création d'un

nouveau village, pour des chemins, abreuvoirs, etc..., ainsi que pour la création de forêts dans la région de colonisation ou sur les terrains impropres à la culture et au pâturage (article 111).

De la terre expropriée par la loi et dans les régions de colonisation, même de la terre expropriée par le décret-loi Duca on pourra faire, après avis et autorisation du Comité agraire, des lots de 10 hectares dans les régions de montagnes et collines, et dans les régions de population dense ; de 50 hectares dans les autres régions. Quelques-uns de ces lots comprendront aussi les bâtisses qui se trouvent sur la terre expropriée. L'étendue totale de ces lots ne pourra pas dépasser 1/8 de la terre expropriée (article 102).

En Dobroudja, les lots seront de 8, 10 et 25 hectares et ceux de 10 à 25 hectares pourront représenter jusqu'à 30 % de la terre expropriée dans la commune (article 103).

La terre qui reste sera morcellée pour être vendue aux ayants droit dont la loi veut en principe compléter la propriété de 5 hectares, en plus du pâturage communal et des emplacements de leur maison, et dans les régions autres que celles de colonisation, où l'étendue sera de 7 hectares (article 92). Mais ce principe est battu en brèche par les articles suivants : « là où la terre de culture expropriée serait « insuffisante pour l'impropriation de tous les ayants « droit avec des lots de 5 hectares, avec la terre « qu'ils possèdent, ainsi que là où le principal

« moyen d'existence des habitants n'est pas l'agriculture, le Comité agraire ayant en vue les conditions locales, la nature de la terre et son mode de culture, pourra faire des lots inférieurs à 5 hectares » (article 93).

La terre de qualité exceptionnelle sera partagée avec l'approbation du Comité agraire également, entre tous les ayants droit, en exceptant ceux qui en possèdent déjà un hectare (article 94).

Les prés seront vendus en lots de 3 hectares au maximum (article 96). Les artisans ruraux, agriculteurs, n'ont droit qu'à un emplacement de maison et un hectare de terre de culture. Les agriculteurs de la périphérie des villes et les montagnards qui ne veulent pas se déplacer n'auront droit qu'à deux hectares (article 97).

Les lots de complément ne pourront pas être inférieurs à un hectare et l'échelle progressera par demi hectare, les fractions inférieures étant négligées en faveur des ayants droit (art. 95), mais les terres irriguées ou propres à être plantées d'arbres fruitiers ou de vignes pourront être partagées en lots qui peuvent descendre jusqu'à un demi hectare (art. 99).

Les emplacements réservés pour la construction de maisons seront vendus aux villageois qui n'ont pas d'habitation propre, en préférant les acheteurs de lots. Ces terrains ne seront pas compris dans la surface des lots et auront une étendue de 1000 à 3000 mètres carrés (art. 98).

Les grands lots seront vendus aux diplômés des

Ecoles d'agronomie de tous grades et aux officiers invalides qui s'engagent à s'y établir et à cultiver la terre dans les conditions exigées par la Caisse centrale (art. 88 *in fine*).

Les grands lots de 25 hectares de la Dobroudja sont réservés exclusivement aux paysans qui colonisent (art. 103 *in fine*).

Les étangs, jonchaies, les marais, etc..., seront vendus par libre convention, de préférence aux communes, ou aux organisations coopératives de la commune (art. 100).

Les bâtisses expropriées seront vendues par libre convention, en préférant la commune, le département ou les organisations coopératives des villageois de la commune.

Si ces institutions n'en ont pas besoin, elles seront vendues avec un grand lot aux ayants droit (art. 101).

La terre sera morcelée sur le terrain par les organes de la Caisse centrale d'après les tableaux d'impropriation, dans la mesure des étendues disponibles (art. 110).

Les impropriés recevront un certificat constatant l'étendue, la situation, et le prix du lot (art. 112), mais l'opération ne sera définitive que lorsque le cadastre dressera le plan de lotissement (art. 113).

La colonisation.

C'est encore la Caisse centrale qui en est chargée. Elle sera faite dans la région de population rare (sur le sens de la loi, voir page 88) (art. 114).

La Caisse centrale déterminera les localités qu'on doit coloniser, elle établira les emplacements des villages, les surfaces pour l'extension des villages et des pâturages créés, les lots pour l'école et autres institutions d'intérêt public et le nombre des lots de réserve. Les plans de nouveaux villages et leur application sur le terrain sont confiés au service du cadastre. Le changement des emplacements, l'agrandissement des villages existant, ainsi que la création d'un nouveau village, sur les terrains expropriés sera faite en vertu d'une décision du conseil des ministres (art. 115).

« Pour faciliter aux colons la création de leur installation, la Caisse centrale de l'expropriation organise des dépôts de matériaux pour la construction, d'outils et de semences, accorde des crédits aux colons, exécute des travaux techniques nécessaires ; elle prépare, dans la direction du cadastre et des travaux techniques, les plans de construction rurale avec devis des matériaux et dépenses respectives, facilitant aux colons l'exécution, s'ils le demandent » (art. 116).

L'Etat avancera à la Caisse centrale les sommes nécessaires pour la création de ces nouvelles installations, et les colons n'en devront restituer que la moitié en 40 ans, terme qui ne commencera que 5 ans après leur installation. L'autre moitié est supportée par la Caisse centrale, des fonds étant alloués annuellement par le budget de l'Etat (art. 117).

« Seront préférés par la colonisation, dans l'ordre

de préférence établi dans les tableaux d'impropriation, les habitants de la région, du département, d'autres départements et d'autres provinces » (art. 118).

**Prix et paiement des lots vendus
aux impropriés et des pâturages vendus
aux communes. Sanctions.**

Jusqu'à ce que les juridictions compétentes évaluent la terre expropriée, les impropriés paieront le fermage. A partir de cette date, ils paieront l'annuité du prix (art. 142).

Le prix de la terre de culture que paieront les impropriés « ne dépassera pas 20 fois le prix régional de fermage fixé en 1916 par les commissions « régionales pour les années 1917-1922 ». Pour les autres terrains, le prix de vente sera celui que l'Etat doit payer au propriétaire d'après l'évaluation des organes de l'expropriation (art. 143, alinéas 2 et 3).

Le paiement doit être fait par les impropriés au moment de leur mise en possession, mais à ceux qui ne peuvent pas payer le prix entier, on pourra accorder un terme de paiement jusqu'à vingt ans, à la condition de payer 20 % du prix à la mise en possession. Le Comité agraire pourra réduire ces obligations pour les paysans pauvres (art. 143, alinéa 3).

« Les paiements anticipés du prix sont faits au compte de la Caisse centrale de l'impropriation, direction du crédit hypothécaire. Ces sommes ser-

viront exclusivement à l'amortissement du tirage au sort des titres de rente amortissables émis pour le paiement de la terre expropriée (art. 144). »

Les arrérages dus par ceux qui n'ont pas payé le prix entier seront poursuivis, conformément aux lois pour les revenus de l'État (art. 143, alinéa 4).

Les acheteurs qui n'auront pas acquitté 4 termes successifs, pourront être dépossédés par voie administrative, sans jugement, dans les trois mois de l'avertissement, sans que la Caisse centrale soit obligée de poursuivre préalablement le paiement des termes (art. 141).

Les terrains expropriés pour la création ou le complément de pâturages communaux selon la loi des pâturages communaux du 22 septembre 1920, seront payés par les communes dans les mêmes conditions que pour les impropriés (art. 145).

Toutes les opérations financières seront faites par la Caisse centrale (art. 152).

DISPOSITIONS DE POLITIQUE AGRAIRE (1)

Eparses dans différents articles de la loi, nous avons glané des dispositions auxquelles nous croyons pouvoir donner le titre de dispositions de politique agraire.

Inclure ces dispositions dans un autre titre nous paraît impossible, car, comme nous le verrons par la suite, elle n'ont absolument aucune relation avec l'expropriation et l'impropriation de notre loi. Nous les exposerons au lecteur d'une manière aussi systématique que cela est possible, tout en risquant d'attribuer arbitrairement au législateur un fil conducteur et des principes pour la solution de la question agraire. Ce n'est donc pas sans hésitation que nous partagerons ces dispositions en deux chapitres : 1^o dispositions de la loi pour assurer une bonne culture de la terre ; 2^o dispositions de la loi pour faciliter le passage du reste des grandes propriétés dans les mains des paysans et pour empêcher le rétablissement de la grande propriété.

1. Comme toutes les dispositions de politique agraire de notre loi forment l'objet d'une étude détaillée dans la deuxième partie de notre ouvrage (l'analyse de la loi), nous ne les énoncerons ici que brièvement et seulement pour que l'exposé de la loi soit complet.

Dispositions de la loi pour assurer une bonne culture de la terre.

Les anciennes lois agraires et le Code civil par son système de partage des successions, n'avaient pas empêché l'émiettement de la propriété rurale ; ainsi, lors de l'élaboration de la loi, comme d'ailleurs aujourd'hui encore, la propriété des paysans, en grande majorité, était composé de nombreux lopins de terre. Il est certain que dans de telles conditions, une culture rationnelle est impossible et c'est pour cette raison que le législateur a édicté plusieurs mesures :

Pour remédier aux effets du passé, dans l'article 19, on permet l'échange de la terre expropriée par le décret-loi Duca, par la loi de 1864, des terres acquises en vertu de la loi de 1879, de 1882, des lois de vente des biens de l'Etat, des pâturages communaux ; tant entre elles, qu'avec la terre épargnée aux propriétaires. Si les parties ne sont pas d'accord, le Comité agraire à la suite d'une enquête sur les lieux pourra décider l'échange.

En plus de cette mesure, le législateur promet pour l'avenir une loi de remembrement des terrains ruraux (article 136).

Pour prévenir ce mal dans l'avenir, le législateur a édicté des règles nouvelles dans un chapitre intitulé : « l'indivisibilité des lots ». « La terre de culture » ne pourra être divisée par succession que

jusqu'à un hectare à la montagne et aux collines, jusqu'à deux hectares à la plaine. Les emplacements des maisons, les jardins potagers, les vignes, les vergers et les emplacements des fabriques peuvent être divisés, comme dans le passé, sans aucune restriction (article 126).

Ces surfaces (un hectare à la montagne et aux collines et deux hectares à la plaine) pourront être données ou léguées par le propriétaire de la terre, sans obligation pour le donataire ou légataire de rapporter l'excédent de la quotité disponible (article 134).

« Tout propriétaire de terre » peut désigner par testament « l'héritier ou les héritiers bénéficiaires » qui devront dédommager les cohéritiers « suivant les prescriptions de la présente loi » (article 127).

Lorsque le partage de la terre n'a pas été fait par le *de cujus*, comme la loi le lui permet dans son article 127 et 134 et que la terre ne peut pas être divisée selon les prescriptions de l'article 126, c'est-à-dire en des lots d'au moins un hectare à la montagne et à la colline, deux hectares à la plaine, la terre peut être attribuée par libre convention à un des héritiers légaux. Ceux-ci doivent pour cela se présenter en personne, s'ils sont majeurs, par leur tuteur ou curateur, s'ils sont mineurs ou interdits, devant le juge de paix qui en prendra acte. Le juge peut ne pas sanctionner la convention s'il estime qu'elle ne protège pas suffisamment les intérêts des incapables représentés par d'autres personnes que

leur père ou mère (article 128); mais si les héritiers ne sont pas d'accord pour le partage, le juge de paix à la demande de l'un d'entre eux, citera les héritiers dans les dix jours, essayera de les mettre d'accord et, s'il y réussit, consignera la convention dans un procès-verbal signé des parties. Au cas où l'accord est impossible, le juge fixe le prix « conforme à la valeur initiale et avec la quote-part à déduire de la valeur initiale » des biens « pour ne pas trop charger le futur propriétaire » « il tire au sort le lot ou les lots à partager » et en dresse procès-verbal. Dans tous ces cas, le juge de paix envoie le procès-verbal original à la Caisse centrale, tout en gardant une copie signée par lui-même (article 129).

L'héritier auquel le partage attribue la terre paiera aux autres la somme établie pour les dédommager, en 5 ans, à 5 %, de six en six mois. Le paiement commencera le second mois de la première récolte du nouveau propriétaire. Le retard de plus de trois mois dans le paiement des termes, autorise les cohéritiers créanciers à demander au juge de paix « l'exclusion des héritiers qui n'ont pas accompli leur obligation, la résiliation du partage et de procéder à un nouveau partage » (article 130). Dans ce cas, les constructions et améliorations faites par le premier héritier bénéficiaire de la terre n'empêchent pas la résiliation du premier partage, mais celui-ci aura droit à un dédommagement établi par le juge « à la suite d'une estimation » (article 131).

Les hériers attributaires des lots peuvent contracter des emprunts sur hypothèque à la Caisse centrale, pour les sommes dues aux cohéritiers (article 132).

« Les propriétaires des terres peuvent déclarer « indivisible et soumise à la transmission d'après « les dispositions de ce chapitre, une surface d'au « maximum 50 hectares ». Les propriétaires qui voudraient user de ce droit devront faire une déclaration au juge de paix, en indiquant la situation et l'étendue du terrain qu'ils voudraient rendre indivisible. « Le juge de paix en prendra acte et en dressera un procès-verbal qui, avec la déclaration du « propriétaire, sera inscrit dans un registre spécial « tenu par noms de propriétaires à la justice de « paix » (article 133).

Le législateur ordonne dans son article 135 la confection d'un règlement qui développe en détail les prescriptions de ce chapitre (l'indivisibilité des lots, articles 126 à 135); ce règlement n'a jamais vu le jour.

C'est encore pour assurer une bonne culture de la terre que le législateur lui a consacré tout un chapitre intitulé « la culture des lots » (articles 137 à 141) et qui ne s'applique pas seulement aux lots vendus aux paysans par notre loi, mais à toutes les propriétés rurales vendues aux paysans par les différentes lois d'impropriation (article 155). La Caisse centrale pourra donc imposer aux petits propriétaires des obligations relatives aux plans de culture, à

l'organisation des moyens de culture et associations « qui acheminent les paysans vers une culture rationnelle et intensive » etc... (article 137). Les acheteurs de lots devront s'établir dans les trois ans dans la commune du lot, si leur domicile actuel en est éloigné de plus de quinze kilomètres. On excepte les fonctionnaires publics, les montagnards qui n'ont acheté à la plaine que des lots de deux hectares et ceux dont le domicile actuel est plus près du lot que s'ils s'établissaient dans la commune du lot (article 138).

Ceux qui ne se soumettraient pas à ces règles « seront dépossédés, à la demande de la Caisse centrale par une décision du juge de paix, à la demande « du service agricole départemental », le propriétaire dûment cité. La décision du juge de paix est susceptible d'appel devant le tribunal, dans les trente jours de la prononciation, ou de la communication si le propriétaire ne s'est pas présenté en première instance.

La décision du Tribunal est définitive et le propriétaire a droit à la restitution du prix payé par lui pour la terre (article 139). Ces terres dont les propriétaires ont été ainsi dépossédés entrent en la possession de la Caisse centrale (article 140).

C'est dans ce même ordre d'idées que le législateur dispose dans l'article 27, alinéa 1, que les terres qui restent disponibles à la suite de l'expropriation ne peuvent être données à ferme pour une durée inférieure à 7 ans. En effet, le fermier ne pourrait

faire des améliorations importantes pour la terre si la durée de son contrat était trop courte. Enfin le législateur a pensé que l'inaliénabilité des immeubles ruraux dotaux et de ceux qui appartiennent aux mineurs est une entrave à la bonne culture, et par suite, en dérogeant aux règles établies par le Code civil (article 1252 et 1253), il a permis l'aliénation de ces biens sans autre formalité que l'autorisation préalable du tribunal, et la garantie du montant du prix conformément aux dispositions du Code civil. Comme corolaire de ce principe, on a permis avec l'autorisation de la justice l'emploi des deniers dotaux à l'achat d'immeubles urbains ou pour d'autres placements, même si le contrat matrimonial exigeait leur emploi dans des terres rurales ou effets ruraux (article 148). Cette atteinte au régime dotal et à celui de la protection des mineurs a été faite aussi pour assurer l'amélioration de la répartition de la propriété rurale, elle pourrait donc rentrer également dans le chapitre suivant.

Dispositions de la loi pour faciliter le passage du reste des grandes propriétés dans les mains des paysans et pour empêcher le rétablissement de la grande propriété.

La réforme agraire trouvait les paysans roumains dans un état de fortune très précaire : ils n'avaient ni l'outillage nécessaire pour cultiver la terre, ni les institutions de crédit pour trouver l'argent nécessaire à l'exploitation de leurs nouvelles pro-

priétés ; il était donc à craindre qu'ils ne vendissent leur lot intempestivement. De plus, le législateur ne voulant pas que la grande propriété puisse se refaire par l'achat en grand nombre des lots des impropriés, fera tout son possible pour que ce qui reste de la grande propriété passe entre les mains des paysans.

Partant de ces principes, le législateur a édicté les dispositions qui suivent :

On n'a permis l'aliénation des petits lots par ventes, donations ou échanges que cinq ans après la mise en possession définitive. Jusqu'au paiement intégral du prix, ils ne pourront être vendus qu'en entier et avec l'obligation pour les acquéreurs de payer intégralement la dette envers la Caisse centrale (article 120).

La terre des paysans peut être achetée par n'importe quel citoyen roumain, mais avec l'obligation pour l'acheteur de la mettre personnellement en valeur. L'Etat se réserve le droit de préemption, exception faite pour les ventes aux agronomes tirés ou aux cultivateurs manuels de la terre. Toutefois une même personne ne pourra acheter des lots d'une étendue totale dépassant 25 hectares à la montagne et aux collines, et 100 hectares à la plaine. Les institutions intellectuelles et personnes morales peuvent acheter dans chaque commune, avec l'autorisation de la Caisse centrale, deux lots au plus, pour des buts intellectuels ou économiques généraux (article 122).

Les aliénations faites sans le respect de ces dispositions sont nulles de droit. La nullité de la vente et la dépossession de l'acheteur seront prononcées comme à l'article 139 (p. 134) (article 124).

Les terres d'une étendue allant jusqu'à 10 hectares appartenant à des paysans cultivateurs, ne peuvent être hypothéquées qu'aux banques populaires, à la Caisse centrale ou aux institutions autorisées par l'Etat (article 123). La maison, le jardin, le terrain adjacent formant corps avec la maison, jusqu'à un hectare, ne peuvent être hypothéqués, poursuivis ou vendus en justice en aucune façon (article 121).

Toutes ces dispositions se réfèrent à tous les lots acquis en vertu tant de notre loi que de toutes les autres lois d'impropriation et de vente des biens de l'état, ainsi qu'aux lots vendus par la Caisse rurale (article 125). Les terrains ruraux occupés par des installations industrielles, ne sont pas soumis aux restrictions de plus haut (article 149).

Pour faciliter le passage du reste des grandes propriétés en la possession des paysans, la loi a permis à la Caisse centrale d'acheter les terres que l'expropriation a laissé aux grands propriétaires, pour les revendre aux paysans cultivateurs (article 147). De même elle a réservé à l'Etat un droit de préemption, qui sera exercé par la Caisse centrale, à prix et conditions égales, pour l'achat des installations des propriétés expropriées, ainsi que des propriétés en corps entiers à partir de 50 hectares de terres de

culture. Pour qu'une vente de cette sorte de bien « soit définitive » le vendeur devra notifier à la Caisse centrale son offre. La Caisse centrale peut l'accepter dans les 30 jours francs. Si elle ne l'accepte, ou ne répond pas, le propriétaire peut vendre son immeuble dans les conditions de son offre, dans les six mois (article 32).

Dans l'article 27, alinéa 2, la loi donne un droit de préférence à prix et conditions égales aux associations paysannes et aux agronomes pour le fermage des terres « restées après l'expropriation ».

Enfin, les petits biens, propriétés de l'Etat, ainsi que les terrains impropres à la culture ou au pâturage, acquis par l'Etat à la suite de l'expropriation, pourront être vendus aux paysans par la Caisse centrale. On donnera la préférence aux institutions intellectuelles, sanitaires ou coopératives, aux invalides de guerre, aux veuves avec enfants, aux voisins et à ceux qui les ont eus à ferme.

DEUXIÈME PARTIE

ANALYSE DE LA LOI

La loi agraire a provoqué à l'occasion de son application des controverses nombreuses, et le fait était à prévoir, car d'une part, il suffit d'une lecture superficielle de la loi, pour se rendre compte de son manque de clarté et de précision et d'autre part, les juridictions spéciales créées par elle et composées, à part leur président, de juges étrangers à la science du droit, ne pouvaient pas donner une interprétation uniforme. La discussion de toutes les interprétations que ces juridictions ont données aux dispositions de la loi ne présenterait aucun intérêt juridique, en conséquence, et comme nous en avons prévenu le lecteur dans notre avant-propos, nous ne nous arrêterons qu'à celles des dispositions de la loi qui ont soulevé des controverses juridiques sérieuses, ainsi qu'aux dispositions qui, étrangères à l'expropriation et à l'impropriation, et que nous avons nommées dispositions de politique agraire, ont une application permanente, confiée aux juridictions de droit commun.

La discussion de beaucoup la plus importante soulevée par la loi agraire, est, selon notre opinion, celle de savoir si l'article 36 est conforme à la Constitution. Elle est la plus importante tant par les intérêts en jeu (le prix de plus de deux millions d'hectares), que par le problème juridique qui s'est posé lors de son application. Comme nous le verrons par la suite, l'arrêt de la Cour de cassation qui a résolu le conflit né de l'application de l'article 36, a mis fin d'une manière implicite à toute discussion, quant à leur conformité à la Constitution, qu'auraient pu soulever les articles 3 alinéa 1, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 16, 18, 21, 23, 24, et 69, eux aussi inscrits dans l'article 19 de la Constitution, et considérés par le législateur, comme formant la loi générale d'expropriation, dont la composition était exigée par l'article 19 de la Constitution (voir page 44). Pour ce double motif, nous commencerons l'analyse de la loi par la discussion de cet article.

L'ÉVALUATION ET LE PAIEMENT DE LA TERRE EXPROPRIÉE.

La Constitution roumaine ne permettait, dans son article 19, que l'expropriation pour cause d'utilité publique. Pour que l'expropriation des terres en vue d'être vendues aux paysans soit possible, la Constitution devait être modifiée. Sa révision était soumise à certaines règles contenues dans son article 128 : « le pouvoir législatif a le droit de déclarer s'il est nécessaire de soumettre à la révision les dispositions de la Constitution expressément désignée.

« Après ces déclarations, lues trois fois, de quinze en quinze jours, en séance publique et acceptées par les deux assemblées, celles-ci sont dissoutes de droit et on convoquera d'autres dans le délai prescrit par l'article 95.

« Les nouvelles assemblées procèdent d'accord avec le Roi à la modification des points soumis à la révision.

« Dans ce cas les assemblées ne peuvent délibérer si au moins les deux tiers des membres qui les composent ne sont pas présents et aucun changement ne peut être adopté s'il ne réunit au moins les deux tiers des voix. »

Nous avons vu dans l'avant-propos que les prescriptions de l'article 128 de la Constitution avaient été suivies dans les élections des Chambres de révision et que ces Chambres n'avaient voté la modification de la Constitution que le 20 juillet 1917.

Pour pouvoir opérer l'expropriation, on avait modifié l'article 19 de la Constitution, comme nous l'avons montré plus haut (voir page 44).

Les Chambres de révision qui ont voté la modification ont été renvoyées au printemps de 1918, pour l'élection d'autres Chambres qui avaient la douloureuse mission de ratifier le traité de paix que les puissances centrales avaient imposé à la Roumanie trahie par ses alliés russes. Ces Chambres ont été dissoutes à leur tour en novembre 1918 et tous leurs travaux annulés. Entre cette date et jusqu'au 2 octobre 1919, la Roumanie n'a pas eu de Parlement et le gouvernement a dû recourir à ses décrets-lois, parmi lesquels les deux décrets-lois d'expropriation nos 214 et 215 des 15 et 16 décembre 1918. Le premier était la loi générale d'expropriation, le second la loi spéciale d'expropriation demandée par la Constitution modifiée. Le 2 octobre 1919, par décret royal, on a convoqué de nouvelles Chambres législatives « constituantes ». Elles ont été renvoyées le 26 mars 1920 et le corps électoral a été convoqué pour l'élection de nouvelles « Chambres législatives ». Ce sont ces Chambres qui ont voté la loi aggraire qui fait l'objet de notre étude.

Les faits ainsi rappelés nous pouvons énoncer le

problème : *Ces Chambres avaient-elles le droit de réviser l'article 19 de la Constitution, modifié déjà le 20 juillet 1917 ?*

Cette question a été longuement et âprement discutée, tant au Parlement que dans la presse, et c'est la Cour de cassation, toutes chambres réunies, qui y a mis fin par son arrêt du 31 mars 1922.

Le Parlement s'est déclaré la continuation de celui de 1917 et comme tel, ayant les mêmes droits.

Le monde juridique n'était pas d'accord : une partie des jurisconsultes et des Cours d'appel niait au Parlement le droit de modifier les prescriptions de l'article 19 de la Constitution (1), les autres admettaient le point de vue du Parlement (2).

Les Cours d'appel ont eu à se prononcer à l'occasion de l'évaluation des terres expropriées (art. 34 de la loi agraire page 104).

Les décisions des Cours d'appel qui ne s'étaient pas conformées à la loi et avaient évalué les terres à plus de 40 fois le prix de fermage régional (art. 36 de la loi), limite du plus grand prix fixé par la loi, ont été attaquées par le procureur général de la Haute Cour au nom du ministère de l'Agriculture devant la Cour de cassation, toutes chambres réunies (conformément à l'art. 35, p. 106).

La Cour de cassation, toutes Chambres réunies,

1. V. A. Djuvara, *Cur. jud.*, n° 42, 1921. Les Cours d'appel de Craiova. Sec. II. de Galatz, sec. II de Jassy, sec. I et de Buc sec. II.

2. V. D. R. Joanitesco, *Cur. jud.*, n° 3, 1922 et toutes les autres Cours d'appel que celles indiquées plus haut.

s'est prononcée le 31 mars 1922 par l'arrêt dont les attendus que nous reproduisons en entier sont les suivants : « Attendu que par cette décision la Cour
« d'appel a écarté l'application des dispositions de
« l'article 36 de la loi pour la réforme agraire, en
« vertu duquel le prix pour l'expropriation ne peut
« pas dépasser le prix de fermage fixé par les com-
« missions régionales pour les années 1917-1922 mul-
« tiplié par 40 et a fixé un prix qui dépasse le maxi-
« mum, pour le terrain exproprié de la terre de l'in-
« timé :

« Attendu que la Cour motive sa décision que l'ar-
« ticle 19, alinéa 4, de la Constitution, tel qu'il a été
« modifié en 1917, a abandonné la fixation du prix
« des terres, expropriées pour cause d'utilité natio-
« nale, aux Cours d'appel, en dernière instance sans
« aucune restriction en ce qui concerne le quantum
« de ce prix, par suite, l'article 36 en limitant ce
« droit d'appréciation serait contraire à la constitu-
« tion, et pour cela elle a écarté son application :

« Attendu qu'il est vrai que l'alinéa 4, article 19
« de la Constitution prescrit que le prix des terrains
« expropriés pour cause d'utilité nationale sera fixé
« en dernière instance par les Cours d'appel, mais
« attendu que pour interpréter et appliquer cet ali-
« néa, nous devons tenir compte de tout l'article 19
« et non pas nous limiter à la disposition isolée de
« ce seul alinéa.

« Attendu que dans sa partie finale l'article 19
« dans l'alinéa 6, ajoute qu'au plus tard dans les six

« mois de la libération du territoire, on rédigera et
« promulguera la loi de l'expropriation pour cause
« d'utilité nationale, qui développera les principes
« compris dans cet article et sera voté conformément
« au dernier alinéa de l'article 128 de la constitu-
« tion, loi dont les dispositions seront inscrites dans
« cet article dont elles font partie de droit.

« Qu'ainsi par cet alinéa le législateur indique
« que l'article 19, tel qu'il a été voté en 1917, n'était
« pas complet, que pour son complément on devait
« ensuite rédiger une loi d'expropriation dont les
« dispositions seront votées avec les mêmes majori-
« tés que les dispositions constitutionnelles et ins-
« crites à cet article dont elles feront partie de
« droit, qui, autrement dit, deviendront constitu-
« tionnelles ;

« Attendu que les dernières chambres ont exécuté
« ce mandat et ont formulé la loi d'expropriation qui
« a été votée dans les conditions de l'article 19 ali-
« néa 5 ;

« Que dans cette loi, en son article 160, on indi-
« que celles de ces dispositions qui ont la force
« constitutionnelle et doivent être inscrites dans la
« Constitution, à savoir dans l'article 19, dont elles
« font partie de droit ;

« Que parmi ces dispositions se trouve l'article 36
« qui par conséquent fait partie de l'article 19 ; sa
« constitutionnalité ne peut plus être mise en dis-
« cussion, attendu que si le législateur n'a pas pu
« en 1917 résoudre dans son entier la question de

« l'expropriation et l'a laissée pour qu'elle soit per-
« fectionnée par la suite, cela s'explique aisément ;
« en effet à cause des événements de la guerre, les
« moyens d'information et les données statistiques
« nécessaires lui faisant défaut, et dans l'impossibi-
« lité de prévoir la situation financière de l'Etat, à la
« suite de la guerre, il lui était impossible de procé-
« der à une expropriation en toute connaissance de
« cause, et d'autre part, il ne pouvait pas s'agir d'un
« ajournement, car l'impropriation des paysans, qui
« intéresse notre Etat au plus haut degré, était arrivé
« à un tel stade que le législateur, dans cette déli-
« cate situation, a dû la résoudre en partie seule-
« ment, et il lui restait à continuer et à compléter
« l'œuvre commencée, après la libération du terri-
« toire.

« Attendu que si les Chambres de 1917 n'ont pas
« pu, elles-mêmes exécuter entièrement le mandat
« qu'elles avaient de réviser l'article 19 de la Cons-
« titution, parce qu'elles ont été dissoutes, de là on
« ne peut pas déduire que le complément de cet ar-
« ticle ne pouvait plus être fait.

« Que, en effet, ce mandat a passé aux chambres
« suivantes, pour le motif qu'une fois la nécessité
« de la révision de l'article 19 constaté conformé-
« ment aux principes de l'article 128 de la Consti-
« tution et qu'on a décidé qu'il fallait une révision,
« le vote qui a été donné à ce sujet ne peut être
« écarté, il doit produire son effet jusqu'à la solution
« définitive de la question, et c'est ce qu'on a fait

« par les dispositions de force constitutionnelle de
« la loi pour la réforme agraire, expressément dési-
« gnée dans l'article 160 de cette loi.

« Attendu qu'on ne peut pas soutenir que la Cons-
« titution de 1917, en prescrivant qu'on fasse une
« loi qui développe les principes compris dans l'ar-
« ticle 19, aurait compris par ces mots que cette
« loi se limite à des questions de détail, à l'applica-
« tion des dispositions déjà inscrites dans la Consti-
« tution, et non pas d'ajouter des dispositions cons-
« titutionnelles.

« Attendu qu'une telle interprétation est contraire
« au texte de l'article 19 alinéa 4 de la Constitution
« qui, surtout dans la partie finale, indique clairement
« et catégoriquement que la loi d'expropriation pour
« cause d'utilité nationale fait partie de cet article ;
« ce qui signifie qu'elle le complète, donc qu'elle a
« un caractère constitutionnel et exclue l'idée d'une
« loi qui n'applique que les principes déjà inscrits
« dans la Constitution.

« Qu'une telle interprétation est contraire à l'in-
« tention du législateur, car s'il n'avait voulu que ce
« qu'on prétend une loi ordinaire suffisait, et on
« n'aurait plus demandé qu'elle soit votée conformé-
« ment au dernier alinéa de l'article 128 de la Cons-
« titution, pas plus que son inscription à l'article 19
« dont elle fait partie de droit ; il a compris au con-
« traire, comme il résulte des débats qui ont eu lieu
« en 1917 au corps législatif à l'occasion de la révi-
« sion de l'article 19 et surtout du rapport qui a

« accompagné le projet de loi respectif, que la loi
« d'expropriation puisse introduire des principes
« constitutionnels, qui complètent ceux compris
« dans l'article 19 et qui par suite ne puissent pas
« être changés avec la même facilité qu'une loi ordi-
« naire.

« Attendu que si la loi d'expropriation a pu intro-
« duire des principes constitutionnels, elle a pu
« aussi limiter le droit d'appréciation des Cours
« d'appel, ainsi qu'il aurait pu le faire en 1917, s'il
« avait alors achevé la révision de l'article 19.

« Qu'ainsi ces deux dispositions, alinéa 4 de l'ar-
« ticle 19 et l'article 36 de la loi pour la réforme
« agraire doivent être considérés comme des dispo-
« sitions qui se complètent l'une l'autre, et non pas
« comme deux dispositions contraires, comme l'a
« décidé la Cour d'appel et ne peuvent être inter-
« prétées que dans ce sens, que les Cours d'appel
« ont le droit de fixer en dernière instance le prix
« des terrains expropriés pour cause d'utilité natio-
« nale, mais leur appréciation ne peut dépasser les
« prix de fermage fixés par les Commissions régio-
« nales pour les années 1917, 1922, multipliés par
« 40 (1).

Les attendus de la Haute-Cour peuvent être rame-
nés à ces motifs qui ont décidé la solution :

1. Cet arrêt a été commenté par M. B. Missir et Sescioreano dans les *Pandectele Romane*; n° 10, 1922, p. 305-310. Le premier soutient le point de vue de la Haute-Cour, M. Sescioreano le critique.

1^o Les Chambres de révision de 1917 qui avaient le mandat de modifier l'article 19 de la Constitution n'ayant pu l'accomplir entièrement à cause de la guerre, ce mandat a passé aux chambres suivantes; car une fois la nécessité de la révision constatée conformément à la Constitution (article 128), la modification ne peut plus être évitée jusqu'à ce qu'elle soit complète.

2^o « Développer » des principes constitutionnels ne veut pas dire les appliquer simplement et se limiter à des questions de détail, mais ajouter d'autres principes aussi, et c'est pour cela que l'article 19 demandait que la loi générale d'expropriation soit votée comme l'article 128 l'impose pour les modifications de la Constitution.

3^o Que la disposition de la loi agraire (article 36) qui ne permet pas que les Cours d'appel évaluent les terres expropriées à plus de 40 fois le prix régional de fermage pour les années 1917-1922, ne contrarie pas les dispositions de l'article 19 alinéa 4 de la Constitution qui s'exprime ainsi: « Le prix des terrains expropriés sera fixé en dernière instance par les Cours d'appel », ces deux dispositions se complètent.

Examinons ces motifs :

Il est vrai que la révision de la Constitution a été décidée en 1914, conformément à ces prescriptions; il est vrai aussi que les Chambres de 1917 avaient le mandat de modifier l'article 19 de la Constitution ; mais ce mandat a été accompli par la modifi-

cation légale de l'article 19 de la Constitution le 20 juillet 1917. Une fois cette modification votée, même les Chambres de 1917 ne pouvaient plus introduire de nouveaux principes dans l'article 19 de la Constitution, cela équivalant à une nouvelle modification, qui, pour être légale, doit respecter l'article 128 de la Constitution : dissolution des Chambres qui ont émi le vœu des révisions, élection d'autres Chambres avec droit de révision, etc... Le fait du législateur de 1917 d'avoir disposé dans l'article 19, alinéa 5 que la loi générale d'expropriation pour cause d'utilité nationale sera votée conformément à l'article 128, conditions demandées par la Constitution pour sa révision, et que cette loi générale sera inscrite dans la Constitution, dont elle fait partie de droit, ne peut pas être interprété dans le sens d'une transmission par les Chambres de révision de 1917 de leur mandat de modification de la Constitution, aux Chambres ultérieures. Même si leur intention était telle et, plus encore, même si elles avaient si clairement exprimé ces dispositions dans leur article 19 de la Constitution que le doute ne soit plus possible, les Chambres de 1917 auraient dépassé leur mandat qui ne prévoyait pas la modification de l'article 128. Permettre la modification de la Constitution en respectant en partie seulement ces prescriptions prévues par l'article 128, c'est modifier implicitement l'article 128, ce qu'elles n'avaient pas le droit de faire. En conséquence, les juridictions avaient le droit d'écarter l'application

d'une telle disposition comme anticonstitutionnelle. L'impossibilité de procéder à une modification complète de l'article 19 dans laquelle se trouvaient les Chambres de 1917, à cause de la guerre, comme le dit la Cour de cassation, ne justifie pas non plus une telle disposition, ce cas n'étant pas prévu par la Constitution. De plus cette impossibilité n'existait pas du tout, les Chambres et le Gouvernement ayant eu deux années de neutralité pour préparer la réforme. Si elles ne l'avaient pas fait, c'est de leur faute et qu'on ne dise pas qu'elles n'avaient pas les moyens d'information : deux années sont amplement suffisantes pour prendre des informations. Quant à l'impossibilité de prévoir la situation financière de l'Etat après la guerre, cela ne pouvait pas non plus constituer un empêchement à la modification définitive de l'article 19 de la Constitution. En effet, si l'Etat voulait prendre à sa charge une partie du prix de la terre expropriée pour se procurer les fonds nécessaires, il n'avait qu'à augmenter les impôts dans la mesure nécessaire, ce qui ne demandait pas la violation de la Constitution et la spoliation d'une seule classe sociale. Enfin, en 1921, les Chambres avaient toutes les possibilités, la Roumanie n'étant plus en état de guerre, les paysans étaient satisfaits par le décret-loi Duca ; la loi même leur avait fixé le prix qu'ils avaient à payer, on pouvait donc procéder avec le respect de la Constitution et des principes de l'équité sociale. Mais les législateurs de 1917 n'ont pas eu du tout les intentions que la Cour

de cassation leur attribue. Le fait d'avoir disposé dans l'article 19, alinéa 3, que la loi générale sera votée conformément au dernier alinéa de l'article 128 de la Constitution et sera inscrit de droit à l'article 19 de la Constitution ne s'explique que par son désir que la loi générale d'expropriation soit consentie par une plus grande majorité du pays que pour les autres lois ordinaires. Son inscription de droit à l'article 19 de la Constitution ne peut être interprété que par la volonté du législateur de 1917 que cette loi une fois votée ne soit pas modifiée aussi facilement que les autres lois, donc, ce n'est qu'une mesure nécessaire pour assurer la stabilité de son œuvre.

Les Chambres de révision de 1917 avaient-elles le droit de disposer que la loi générale d'expropriation fait partie de droit de l'article 19 de la Constitution ? En tant qu'application des principes de l'article 19 de la Constitution, la loi générale d'expropriation inscrite à cet article ne contrarie en rien les prescriptions de la Constitution. En effet, l'article 19, alinéa 5, interprété dans ce sens n'implique ni la modification de la Constitution par des Chambres ordinaires, ni l'idée de mandat transmis par les Chambres de révision à d'autres chambres. Dans les deux cas, l'article 19, alinéa 5, tomberait sous le coup de l'article 128 de la Constitution. Ainsi, l'article 19, alinéa 5 aurait pu déclarer l'inscription de la loi générale à l'article 19 de la Constitution même sans la condition qu'elle soit votée,

conformément à l'article 128, dernier alinéa, de la Constitution, mais simplement comme une loi ordinaire. La disposition finale de l'article 19 qui déclare la loi générale d'expropriation faisant partie de droit de ce même article, donc même malgré le silence de la loi à ce sujet, ou malgré une disposition contraire, est un argument de plus en faveur de notre interprétation que l'alinéa 5 de l'article 19 n'implique pas l'idée d'un mandat et est, comme tel, conforme aux prescriptions de la Constitution.

Les Chambres de révision de 1917 se sont exprimées assez clairement en décidant que la loi générale d'expropriation développera les principes contenus dans l'article 19 de la Constitution. La lecture de l'article 19 en entier ne permet pas de donner au mot développer le sens de compléter et ce n'est que par une entorse manifeste du sens des mots et de l'esprit de l'article 19 que l'on peut arriver à l'interprétation de la Cour de cassation : développer égale compléter.

Enfin la Cour de cassation estime que le fait de la loi d'avoir limité le droit de la Cour d'appel dans l'évaluation des terres à quarante fois le fermage régional, ne contrarie pas l'alinéa 4 de l'article 19 qui décide que le prix des terres expropriées sera fixé en dernière instance par les Cours d'appel. Nous sommes étonnés que la Haute Cour se soit donnée la peine de justifier par un nouveau motif ces dispositions de la loi agraire. Du moment que la loi pouvait introduire de nouveaux principes et

ne pas se contenter de l'article 19, il est certain qu'elle était amenée à contrarier ceux déjà inscrits : tout ce qui dépasse ou restreint une mesure est fatalement contraire à cette mesure. Si donc on dit : on exproprie deux millions d'hectares et la disposition ultérieure exproprie deux millions deux cent mille hectares, la seconde disposition est contraire à la première. Dans un problème on peut développer un principe sans que le développement y soit contraire, mais, si aux principes posés pour la résolution d'un problème, on en ajoute d'autres, le premier est implicitement contrarié, soit par l'agrandissement du champ d'application, soit par son rétrécissement ; car si le champ d'application reste le même, les principes soi-disant nouveaux ne sont que des développements du premier. La Cour de cassation bat donc en retraite lorsque après avoir décidé que la loi agraire peut introduire de nouveaux principes elle essaie de le concilier avec ceux de l'article 19 de la Constitution. Cette chose est impossible, comme nous avons essayé de le démontrer plus haut, et la Cour de cassation a reculé en mesurant les conséquences de son premier raisonnement. Ce recul a été fait au prix d'une nouvelle et grave entorse à l'interprétation des textes, car comment peut-on dire que la loi agraire ne contrarie pas l'article 19, alinéa 4 de la Constitution, lorsqu'elle ne permet pas aux Cours d'appel d'évaluer un hectare de terre expropriée à plus de 3.000 « lei », alors que sans la loi, la même Cour d'appel en se

conformant à l'article 19 de la Constitution, aurait pu évaluer ce même hectare et à la même époque à 40.000 « lei ».

Ce dernier motif de la Cour de cassation nous précipite dans l'obscurité la plus intense : dans la première partie de ses attendus, elle considère que la loi agraire peut compléter et introduire de nouveaux principes constitutionnels, tandis qu'à la fin, elle considère un des principes de la loi agraire comme complément de ceux de l'article 19 de la Constitution et non pas comme contraire, quoi qu'il le soit d'une manière flagrante.

Nous reconnaissons la situation tragique de la Haute Cour qui avait à résoudre un problème très grave : d'un côté, comme suprême gardienne de l'application du droit, elle devait écarter l'application de l'article 36 de la loi agraire comme anti-constitutionnel ; d'un autre, on brandissait la loi agraire comme seul moyen pour la Roumanie d'échapper au cataclysme de la guerre civile. Cette atmosphère était créée et soutenue par une partie de la presse qui prêchait la lutte des classes sociales, par des arrivistes sans scrupule, par les égoïstes et par les lâches qui tremblaient devant le spectre de la révolution, habilement brandi par les pêcheurs en eau trouble. La vérité est que si, à un moment donné, le danger était réel, il n'existait plus lors de la discussion de la loi et moins encore en 1922, date de l'arrêt de la Cour de cassation. La preuve en est qu'il a suffi de l'énergie d'un seul homme,

M. Argetoiano, ministre de l'Intérieur en 1920-1922, pour étouffer toute velléité d'anarchie à l'occasion de la grève des chemins de fer, de celle des postiers, du mouvement communiste, etc... Les paysans étaient contents et ce qui les préoccupait, c'était le prix qu'ils allaient payer à l'Etat et non pas ce que l'Etat payait aux propriétaires expropriés. On pouvait donc très bien procéder légalement et non pas jeter tout le fardeau d'une œuvre sociale sur une seule classe sociale, qui ne méritait pas une telle peine. Il est vrai qu'une juste évaluation des terres aurait amené une certaine complication dans la répartition des charges, mais l'équité ne permet pas qu'un obstacle si peu important justifie une confiscation. Les Chambres de 1921 ne se sont pas arrêtées à ce principe élémentaire pour les esprits éclairés, la majorité de ceux qui les composaient l'ignorait, avec d'autres plus élémentaires encore.

La Cour de cassation a cru devoir abandonner le droit, pour céder aux considérations sociales. Elle l'a fait aussi bien que cela était possible pour concilier sa haute mission avec les soi-disant nécessités sociales. En effet, ce compromis n'apparaît que très faiblement, la Cour n'est pas sortie du domaine du droit, elle l'a seulement mutilé pour donner sa solution. En résumé, elle a procédé à l'inverse de la logique : la conclusion a imposé les prémisses et, dans ces conditions, il est certain que ce n'est plus de la logique. Nous déclarons sans hésitation ne pas approuver la Haute Cour. L'interprétation des

lois a des limites, en les dépassant, on tombe dans la négation du droit et ce n'est pas là la mission de la Haute Cour. Si les hommes politiques avaient eu la certitude qu'en dépassant leurs droits, ils se seraient buttés à la rigidité de la Cour de cassation, ils se seraient donné un peu plus de peine pour résoudre le grand problème de la réforme agraire et auraient respecté la Constitution.

L'arrêt de la Cour de cassation a mis fin non seulement à la discussion de la constitutionnalité de l'article 36 de la loi agraire, mais de tous les articles de la loi agraire qui, conformément à son article 160, avaient été inscrits dans l'article 19 de la Constitution (article 3 alinéa 1, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 16, 18, 21, 23, 24, 36 et 69). En effet, l'arrêt de la Haute Cour considérant que le législateur de la loi agraire en droit d'inscrire dans l'article 19 de la Constitution de nouveaux principes, tous ces articles étaient implicitement déclarés constitutionnels. Par la nouvelle Constitution de 1923, la question de la conformité de la loi agraire à la Constitution a perdu tout intérêt pratique, cette nouvelle Constitution, cette fois-ci légalement votée, ayant prévu parmi ses dispositions dans son article 131 les articles 1^{er}, alinéa 2, article 2, 3 alinéa 1, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 16, 18, 21, 23, 32, 36 et 69 de la loi agraire. Cette question est donc entrée dans l'histoire de la jurisprudence roumaine, et pourtant la Cour de cassation a eu à se prononcer sur la constitutionnalité de la loi agraire en 1926, à l'occasion de l'applica-

tion de la loi du 5 août 1924, qui modifiait l'article 3, alinéa 1 de la loi agraire, en validant les ventes des terres en petits lots, faites après le 1^{er} février 1921. La Cour de cassation, toutes chambres réunies (1) par son arrêt n° 19, du 30 septembre 1926 (pandecte saptamanale, n° 34 de 1926, page 793) a écarté l'application de la loi de 1924 qui modifiait l'article 3, alinéa 1 de la loi agraire, article qui avait été inscrit dans la nouvelle Constitution, et comme tel ne pouvait être modifié par une loi ordinaire.

**L'indisponibilité des terres soumises
à l'expropriation.
(Art. 3) (2)**

La Constitution dans son article 19 modifiée en 1917, décidait que l'étendue des propriétés qui sera prise en considération pour l'application de l'expropriation, sera celle de leur état juridique du

1. D'après les dispositions de la nouvelle Constitution, une loi ne peut être déclarée anticonstitutionnelle que par la Cour de cassation, toutes Chambres réunies (article 103 de la Constitution de 1923).

2. Article 3 : les terres et parties des terres expropriables, conformément à la présente loi, sont rendues indisponibles en tout ce qui concerne l'application de la loi à partir du 1^{er} février 1921, sans l'accomplissement d'aucune autre formalité ; en ce qui concerne leur étendue, on considère d'après leur état juridique du 15 août 1916, en tenant compte de l'effet des successions ouvertes depuis cette date jusqu'à la promulgation de la présente loi.

Toutes les aliénations effectuées depuis le 15 août 1916 sont sans effet en tout ce qui concerne l'application de la présente

15 août 1916, en tenant seulement compte des successions ouvertes entre cette date et celle de la promulgation de la loi générale d'expropriation. Elle prévenait donc qu'on ne tiendra pas compte des modifications faites à la propriété, qu'en un mot, on procédera comme si elles n'avaient pas eu lieu. Ces dispositions de la Constitution auraient dû empêcher toute aliénation partielle des propriétés, les acquéreurs étant exposés aux risques de l'expropriation allant jusqu'à une expropriation totale si la surface acquise par eux se trouvait justement dans la portion que les organes d'application de la loi déclareraient expropriée. En fait, les choses ne s'étaient pas ainsi passées : d'une part, entre le 15 août 1916 et juillet 1917, date de la modification de la Constitution, si les aliénations des terres n'avaient pas été nombreuses à cause de la guerre, on en avait fait tout de même ; d'autre part, après la modification de la Constitution et jusqu'à la promulgation de la loi, et surtout après la publication des décrets-lois d'expropriation, les aliénations avaient presque repris leur cours normal. Les capitalistes intimidés

loi. On excepte et demeurent valables, les ventes faites au plus tard jusqu'au 1^{er} février 1921 aux « obsti », aux « banques populaires » ou aux villageois cultivateurs de la terre, individuellement jusqu'à dix hectares chacun ; ainsi que les ventes de terrain pour des constructions ou création d'établissements industriels.

L'étendue ainsi vendue n'entre pas dans le calcul des deux millions d'hectares.

Les propriétaires qui ont aliéné aux villageois les parties expropriables prévues par la présente loi, seront obligés de donner cette quote-part de ce qui leur reste de la terre ; ou d'une autre terre, s'ils en possèdent plusieurs.

par l'expropriation et par la menace d'une nouvelle expropriation ne plaçaient plus que rarement leurs capitaux dans des immeubles ruraux ; en échange, les paysans, avides de posséder la terre, achetaient sans tenir compte de la disposition de la Constitution et d'autant plus que beaucoup de propriétaires découragés par l'expropriation mettaient leurs terres en vente.

Notre législateur trouvant cet état de chose était dans l'alternative ou de respecter la Constitution, et donc de ne tenir compte d'aucune aliénation partielle, qu'elle soit faite à des paysans ou à des institutions paysannes, ou à d'autres personnes, et de procéder à l'expropriation selon les prescriptions de la Constitution, ou alors de respecter les ventes faites aux paysans comme atteignant en partie le but poursuivi par l'expropriation, c'est-à-dire l'acquisition de la propriété rurale par les cultivateurs de la terre. Le législateur a résolu le problème dans l'article 3 de la loi. Il a déclaré dans le premier alinéa les terres, et parties de terres soumises à l'expropriation, indisponibles en tout ce qui concerne l'application de la loi, à partir du 1^{er} février 1921. En ce qui concerne l'étendue des propriétés, il a répété les dispositions de l'article 19 de la Constitution ; l'étendue prise en considération pour l'application de l'expropriation sera donc celle de l'état juridique des terres le 15 août 1916, en tenant seulement compte de l'effet des successions ouvertes jusqu'à la promulgation de la loi. Cet alinéa

de l'article 3 a été inscrit dans la Constitution conformément à l'article 160 de la loi. Dans le second alinéa on déclare toutes les aliénations faites à partir du 15 août 1916 sans effet en tout ce qui concerne l'application de la loi ; puis on fait une exception et on décide que les aliénations faites jusqu'au 1^{er} février 1921 aux banques populaires, aux « obsti », aux paysans cultivateurs de la terre jusqu'à 10 hectares individuellement, ainsi que les ventes de terrains pour l'installation d'industries sont validées, mais les propriétaires vendeurs dans ces conditions seront expropriés de la quote-part qu'on leur aurait épargnée si ces ventes n'avaient pas eu lieu, jusqu'à la concurrence de la surface soustraite à l'expropriation par l'aliénation. Si la terre dont ils ont aliéné une partie n'est pas suffisante pour récupérer cette surface, on les exproprie dans d'autres terres, s'ils en possèdent plusieurs. C'est donc encore le propriétaire seul qui paie les frais de la bienveillance du législateur envers les paysans.

L'interprétation de l'article 3 présente quelques difficultés et la première est celle de savoir quel est le sort des actes de dispositions, des propriétaires soumis à l'expropriation, passés après le 1^{er} février 1921. La loi prononce une prohibition, mais elle n'indique pas la sanction pour les actes passés à son encontre. Ces actes sont donc frappés d'une nullité virtuelle et pour établir les cas dans lesquels ils seront annulés, il nous faut chercher l'intention du législateur. La discussion de l'article 3 au Parlement ne

nous offre aucun élément nouveau pour son interprétation, d'autre part, la disposition de l'article 3 qui fixait la date du 15 août 1916 à partir de laquelle les aliénations des terres soumises à l'expropriation étaient déclarées sans aucun effet en tout ce qui concerne l'application de la loi, étaient suffisants pour empêcher la soustraction de l'expropriation d'une grande superficie de terre par ces aliénations. On avait donc à fixer un terme à partir duquel les aliénations validées par exception, entraient dans la règle générale, et la volonté du législateur de ne pas être frustré dans le calcul des surfaces à exproprier était satisfaite. Il ne reste donc plus qu'une intention probable : les paysans avaient acheté de la terre malgré la Constitution qui les avait prévenus qu'on ne tiendrait pas compte de la modification dans l'état juridique des terres intervenues après le 15 août 1916. Le législateur de 1921 n'avait pas osé maintenir la disposition de la Constitution, mais s'il ne mettait pas un terme à la validation des aliénations, il risquait de ne plus trouver de terre à exproprier, et c'est ce qu'il fait en fixant ce terme au 1^{er} février 1921. Mais comme, même après cette date, les aliénations n'avaient pas cessé, c'est alors que si le législateur n'avait pas prononcé l'indisponibilité des terres, les paysans acheteurs auraient encouru le risque de l'expropriation avec tous ses désavantages de prix. Pour éviter donc d'indisposer les paysans acheteurs et électeurs en même temps, le législateur a prononcé la prohibition des aliéna

nations conclues après le 1^{er} février 1921 pour donner aux paysans, acquéreurs après cette date, la possibilité de rentrer dans leurs deniers déboursés pour l'achat. L'intention du législateur ainsi expliquée, la sanction de la prohibition ne fait plus de doute : les aliénations faites après le 1^{er} février 1921 seront frappées d'une nullité absolue qui sera prononcée à la demande de tout intéressé. Quels sont les intéressés à ce que la nullité soit prononcée ? Pour les aliénations de parties de propriété, le vendeur comme l'acquéreur sera intéressé. En effet l'acquéreur risque d'être exproprié, le vendeur de ne pas pouvoir garder la quote-part que lui épargne la loi si l'acquéreur n'a été exproprié qu'en partie ou pas du tout. Pour les ventes de propriétés en entier, il faut faire une distinction ; si le propriétaire vendeur possédait le 15 août 1916, plusieurs terres, vendeur et acquéreur sont intéressés à l'annulation de l'acte : le propriétaire pour pouvoir garder la quote-part de l'article 10 (expropriation par propriétaire), l'acquéreur pour ne pas encourir l'expropriation totale si l'ancien propriétaire garde toute la quote-part que lui réserve l'article 10 dans une autre terre que celle qu'il a aliénée. Dans le cas où le propriétaire a disposé de sa terre unique, en entier, nous ne voyons pas quel serait l'intérêt de l'annulation de l'acte, le changement de propriétaire n'influençant en rien l'expropriation, et pourtant, comme l'indisponibilité des terres est prévue pour tout ce qui concerne la loi, la question qui se

pose est de savoir si l'Etat, par la Caisse centrale, n'aurait pas le droit de demander l'annulation pour ne pas avoir pu exercer son droit de préemption que lui accorde l'article 32. Cette question se pose pour toutes les ventes de terres expropriables, que ces ventes soient faites en entier ou *pro parte* que le propriétaire possède une ou plusieurs terres. Nous croyons que l'Etat pourra demander l'annulation de l'acte de disposition toutes les fois qu'il aurait pu user de son droit de préemption, mais seulement pour les terres expropriables, seules rendues indisponibles par l'article 3. Donc, chaque fois qu'une terre expropriable a été vendue entre le 1^{er} février 1921 et la date de la promulgation de la loi, en entier ou en partie de plus de 50 hectares comme l'exige l'article 32, l'Etat pourra demander par la Caisse centrale, l'annulation de la vente pour ne pas avoir été mis dans la possibilité d'exercer son droit de préemption. Nous insistons sur le fait qu'il s'agit seulement de cas de vente, dans ceux d'échanges, donations, etc..., l'Etat n'ayant pas le droit de préemption, n'aura pas celui d'annuler l'acte conclu. Les parties n'auront aucun intérêt à demander l'annulation et pour éviter de rester jusqu'à la prescription sous la menace de l'annulation, ils n'auront qu'à se conformer à l'article 32, c'est-à-dire notifier l'offre de vente à la Caisse centrale, et si la Caisse centrale accepte l'offre, elle deviendra propriétaire, si elle ne répond pas dans les conditions de l'article 32, la première vente sera validée.

La Cour de cassation a eu à se prononcer deux fois sur l'application de cet article 3. La première fois, le 30 septembre 1926 (voir pandecte S., n° 34 de 1926, p. 793). Le cas soumis à son jugement était le suivant : Un propriétaire avait vendu le 31 mars 1921, par plusieurs actes, en lots de 5 hectares, une étendue de 214 hectares de sa terre, à des paysans cultivateurs de la terre. Dans tous ces actes, on avait inscrit la clause de résiliation de la vente avec restitution du prix si la loi d'expropriation ne respectait pas ces aliénations. Conformément à l'article 3, alinéa I, le propriétaire avait demandé aux organes d'application de l'expropriation de ne pas tenir compte de ces aliénations et de procéder comme si elles n'existaient pas : mais le Comité agraire, en appliquant la loi du 5 août 1924 qui validait les ventes en lots de 5 hectares effectuées même après le 1^{er} février 1921, avait exproprié le propriétaire seulement, de la surface qu'il avait gardée et avait déclaré valable l'aliénation des 214 hectares. Le propriétaire, qui s'était réservé ce droit devant les instances d'expropriation, a demandé à la Cour de cassation toutes chambres réunies, de déclarer la loi du 5 août 1924 anticonstitutionnelle, en tant que contraire à l'article 3, alinéa I de la loi agraire, inscrit dans la Constitution. La Cour de cassation a admis la demande du propriétaire et, dans son arrêt, elle a déclaré la loi du 5 août 1924 anti constitutionnelle. Parmi les attendus de cet arrêt, nous citons ceux qui nous intéressent de près et qui sont les suivans :

« En considérant qu'il résulte du principe d'indis-
« ponibilité des terres soumises à l'expropriation
« édictée par la loi dans un intérêt social, comme
« une conséquence logique nécessaire, que les alié-
« nations faites avec la violation de cette prohibi-
« tion constitutionnelle sont touchées d'une nullité
« virtuelle,

« Que comme il s'agit d'une nullité absolue, en
« tant qu'elle sanctionne une disposition légale d'in-
« térêt général, elle peut être invoquée par toute
« partie intéressée, et donc, en l'espèce, par le ven-
« deur aussi.

« Que, en l'espèce, l'intérêt du vendeur récla-
« mant, d'évoquer la nullité des ventes en discus-
« sion apparaît d'une manière évidente, pour pou-
« voir compter dans l'étendue entière de la terre
« soumise à l'expropriation, sans aucune restriction,
« le terrain vendu lui-même ; que les deux parties
« contractantes supportent ainsi les risques de l'ex-
« propriation, et spécialement que le vendeur puisse
« garder la portion inexpropriée, au cas où comme
« résultat de l'expropriation, la part expropriée s'ap-
« pliquerait sur le terrain vendu, comme répondant
« à l'intérêt de l'expropriation. »

Dans l'autre arrêt de la Cour de Cassation (n° 4.382, du 30 novembre 1926, dans *Pandecte S.* n° 14, de 1927) les attendus cités plus haut sont textuellement reproduits. Nous étions donc de parfait accord avec la cour de Cassation dans nos vues sur l'application de l'article 3 alinéa 1.

L'article 3 soulève une dernière discussion, dans son deuxième alinéa où il décide que « toutes les aliénations effectuées après le 15 août 1916, sont sans effet en tout ce qui concerne l'application de la loi », après avoir statué dans son premier alinéa que seulement « en ce qui concerne leur étendue, on les considère d'après leur état juridique du 15 août 1916 ». Ce deuxième alinéa ne prononce pas une nouvelle prohibition, donc les actes passés entre le 15 août 1916 et le 1^{er} février 1921 sont parfaitement valables, mais lors de l'application de la loi, on procédera comme s'ils n'existaient pas, à part ceux qui, exceptionnellement, ont été validés par le même alinéa (ventes aux banques populaires, aux « obsti », aux paysans individuellement jusqu'à 10 hectares, et pour l'installation d'industries.) L'expropriation sera donc faite au nom du propriétaire de 1916, les investissements du nouveau propriétaire n'entrent pas en ligne de compte pour établir les quotes-parts qu'on épargne au propriétaire (en ce sens Comité agraire n° 1.083 de 1924) etc..., mais en dehors de l'application de la loi, ces aliénations restent valables (Comité agraire n° 333 de 1929), l'intention du législateur n'étant que d'empêcher la soustraction de la terre à l'expropriation. Mais comme le législateur déclare que ces aliénations sont sans effet « en tout ce qui concerne l'application de la loi » la difficulté qui surgit est de savoir si les aliénations effectuées jusqu'au 1^{er} février 1921, seront aussi sans effet en ce qui

concerne l'exercice du droit de préemption de l'Etat prévu par l'article 32 qui est, lui, aussi, une application de la loi. Nous ne connaissons pas de cas où la Caisse centrale ait prétendu exercer le droit de préemption pour des terres aliénées jusqu'au 1^{er} février 1921, mais si elle le demandait, nous n'hésiterions pas à répondre qu'elle doit être déboutée de sa demande. En effet le droit de propriété est reconnu par la Constitution, et toute modification à ce droit, en dehors de la Constitution, par une loi ordinaire, doit être rejetée comme anticonstitutionnelle. Le fait d'interdire ou d'annuler l'aliénation d'un bien entre deux dates, c'est enlever au droit de propriété un de ses attributs principaux. Si donc l'Etat voulait exercer le droit de préemption dans ces conditions, ce serait procéder à l'expropriation du nouveau propriétaire dans un cas non prévu par la Constitution ; car, s'il est vrai que le premier alinéa de l'article 3 avait rendu indisponibles les terres à partir du 1^{er} février 1921, c'est que cet alinéa avait été inscrit dans la Constitution, or, comme le second ne l'a pas été, son application dans ce cas devrait être écartée comme contraire à la Constitution.

L'expropriation par propriétaire (1).

(Article 10) (2).

L'expropriation par propriétaire n'avait été prévue par le projet de la loi tel qu'il avait été voté au Sénat que si l'étendue de deux millions d'hectares demandés par la constitution n'était pas acquise par l'application de l'expropriation par propriété. La Chambre s'étant émancipée des prescriptions de la Constitution de 1917, et ayant le désir d'exproprier « le plus possible », décida l'expropriation par propriétaire sans aucune condition, ni restriction ; elle

1. Voir Cur. Jud., n° 10 et 12 ; de 1924 M. A. Djuvara, *L'expropriation*.

2. Article 10. — Le propriétaire qui a, ou a eu, au 15 août 1916 plusieurs terres et possède au total plus de 500 hectares de terre de culture expropriable, divisée ou en indivision, sera exproprié jusqu'au maximum de :

200 hectares pour celui dont les terres ont été affermées dans les conditions de l'article 8.

200 hectares pour celui dont les terres sont à la montagne ou aux collines, quelle que soit la région.

250 hectares pour celui qui a des propriétés dans les régions de grandes demandes d'impropriation.

400 hectares pour celui qui possède des propriétés dans les régions de demandes moyennes d'impropriation, et 500 hectares pour celui qui les possède dans les régions où les demandes d'impropriation sont satisfaites.

Le propriétaire qui possède des terres dans des régions différentes sera exproprié jusqu'à la moyenne du maximum des régions où il possède les terres.

Le propriétaire qui a eu le 1^{er} février 1921 des fermes avec des élevages, des installations agricoles, et outillage propre ou des industries agricoles importantes, pourra être exproprié jusqu'au maximum de 500 hectares, quelles que soient les régions où se trouvent les terres qu'il possède.

devait donc avoir lieu même dans le cas où l'expropriation par propriété, à elle seule, faisait passer dans la propriété de l'Etat deux millions d'hectares.

Le siège de « l'expropriation par propriétaire » se trouve dans l'article 10 de la loi qui, comme les autres d'ailleurs, ne se fait pas remarquer par beaucoup de précision. Quelques explications sont donc nécessaires.

L'intention qui a guidé le législateur dans l'établissement de l'expropriation par propriétaire ne fait pas de doute : il voulait augmenter la surface à exproprier, et rien de plus. La preuve se trouve dans le projet de loi voté par le Sénat à la première discussion, qui, comme nous l'avons vu plus haut, ne prévoyait l'expropriation par propriétaire que pour le cas où l'expropriation par propriété ne donnerait pas à l'Etat deux millions d'hectares. C'est donc pour combler un déficit et seulement après la constatation du déficit, que ce nouveau système était prévu, c'est-à-dire pour obtenir de nouvelles surfaces et non pas pour en protéger les propriétaires de plusieurs terres. Et pourtant l'article 10 ne permet pas une interprétation dans ce sens, ses termes étant catégoriques : ceux qui possédaient le 15 août 1916 plusieurs terres d'une étendue totale de plus de 500 hectares seront expropriés par propriétaire. Aucune allusion, aucune nuance qui puisse justifier l'application de cette expropriation seulement dans le cas où elle expropriait plus que

l'expropriation par propriété. Il est vrai que tout compte fait, l'expropriation par propriétaire a augmenté la surface expropriée de quelques milliers d'hectares (dans l'exposé des motifs de la loi M. Garoflid avait prévu 33.153 hectares) mais en échange, il y a des cas où l'expropriation par propriétaire a eu des résultats contraires aux intentions du législateur.

Prenons un exemple : le propriétaire X.. possédait le 15 août 1916 deux terres de 600 hectares chacune. Après l'expropriation du décret-loi Duca, il lui est resté dans chacune de ses terres 250 hectares. Elles se trouvent dans des régions de population dense et sont pourvues d'installations agricoles, outillage et élevage. En appliquant l'expropriation par propriété l'article 8 lui épargnera 200 hectares dans chaque terre. En appliquant l'article 10, (l'expropriation par propriétaire) il gardera 250 hectares dans chacune, c'est-à-dire qu'il ne sera plus exproprié (Dans ce sens, voir les décisions du Comité agraire, n° 899, 973, 1109 de 1924).

De même, les propriétaires de plusieurs terres indivises sont très avantagés par l'introduction dans la loi du système d'expropriation par propriétaire. En effet, une terre indivise peut être réduite à 100 hectares par copropriétaires et même jusqu'à la quote part de l'article 8, alinéa 6, pour tous les copropriétaires, c'est-à-dire jusqu'à 100, 150, 200 et 250 hectares (article 9). D'après l'article 10, les copropriétaires de plus de 500 hectares dans plu-

sieurs terres, ne pourront jamais être réduits à moins de 200, 250, 400 ou 500 hectares pour chacun, selon les régions des terres et qu'ils possèdent au nom des installations agricoles. Un exemple : trois copropriétaires possédaient le 15 août 1916, deux terres de 1.200 hectares chacune. Le décret-loi Duca ne leur a laissé que 650 hectares dans chaque propriété. Les deux terres se trouvent dans des régions de plaine, de population dense, et sont pourvues d'outillage, élevage, et installation agricole. Si on leur applique l'expropriation par propriété (l'expropriation des terres indivises est réglementée par l'article 9), ils pourront garder 300 hectares dans chaque terre ; si ainsi réduites les demandes d'impropriation et de pâturages sont satisfaites, autrement, chaque terre sera expropriée jusqu'à 200 hectares (article 9 alinéa 6). En appliquant l'article 10, on n'expropriera plus rien, donc 660 hectares sont soustraits à l'expropriation dans le meilleur cas pour l'Etat, 820 hectares dans le pire. Le législateur est ainsi arrivé à avantager dans de nombreux cas les propriétaires de plusieurs terres, tout en voulant les exproprier plus radicalement. Enfin, le fait d'avoir mis la condition de la possession de plus de 500 hectares à la date du 15 août 1916 pour l'application de l'expropriation par propriétaire peut donner lieu à de véritables iniquités. Prenons un exemple : un propriétaire possédait le 15 août 1916 deux terres de 249 hectares chacune, dans des régions de population dense. A la suite de

l'application du décret-loi Duca il a gardé 182 hectares dans chacune de ces terres. La loi lui applique l'expropriation par propriété et lui laisse en vertu de l'article 8, 150 hectares par propriété, donc 300 hectares pour les deux. Son voisin qui aurait possédé dans les mêmes conditions deux terres mais de 250 hectares chacune, ne conservera que 250 hectares dans les deux terres à la suite de l'application de l'article 10. L'exemple serait plus frappant encore si les mêmes surfaces totales étaient possédées par les propriétaires en trois terres.

Pour éviter ces iniquités et pour traduire en fait sa volonté, le législateur n'avait qu'à rayer de l'article 10 la condition d'une possession totale de 500 hectares, et d'y ajouter que, pour les possesseurs de plusieurs terres, entre l'expropriation par propriétaire et l'expropriation par propriété, on choisira pour la leur appliquer, celle qui exproprie le plus. Il n'a pas su traduire exactement sa pensée dans la loi et le résultat a été celui que nous venons de voir.

Les lots réservés aux propriétaires agronomes et aux propriétaires qui ont des fils agronomes
(Article 12).

Parmi les avantages accordés aux agronomes, il y a celui de l'article 12 qui donne le droit aux propriétaires expropriables de garder dans leurs terres

de la plaine, en plus des surfaces réservées par les articles 8, 9 et 10, un lot de 50 hectares pour chacun de leurs fils agronomes titrés ou en cours d'études, et pour eux-mêmes s'ils possèdent un pareil titre.

L'interprétation de l'article 12 présente de sérieuses difficultés pour établir les droits des parents et des fils agronomes sur les lots que la loi réserve par le dit article. L'article 12 s'exprime ainsi : « Aux propriétaires qui ont un ou plusieurs fils, qui ont étudié ou étudient l'Agronomie étant inscrits à l'Ecole au plus tard jusqu'au 1^{er} janvier 1920, et la fréquentent, on peut réserver dans les régions de plaines un lot de 50 hectares pour chacun de ses fils, en plus de la surface qui lui reste inexpropriée, conformément aux prévisions de cette loi, avec l'obligation sous peine de nullité de ce droit, qu'il obtienne le diplôme dans les 5 ans au plus de la promulgation de cette loi et qu'à partir de cette date, il cultive lui-même sa terre ».

Dans la première partie du 1^{er} alinéa de l'article 12, on réserve le lot « aux propriétaires de la terre » en plus de la surface qui lui reste inexpropriée », dans la partie finale du même alinéa, ce lot appartient au fils, qui devra cultiver lui-même « sa terre ». Dans l'espace de quelques lignes le lot a changé de propriétaire et alors à qui est-il ? Eh bien nous croyons devoir nous tenir au premier terme de l'article 12, car le législateur n'a tout de même pas pu vouloir modifier sa volonté, clairement exprimée au com-

mencement de l'article, pour l'annuler par un seul mot, vers sa fin. En effet, en décidant qu'on peut réserver au propriétaire « en plus de la surface qui lui reste inexpropriée » (1) un lot de 50 hectares « pour chacun de leurs fils agronomes » il nous semble qu'il est assez clair, ou en tout cas aussi clair que notre législateur peut l'être, que ces lots viennent augmenter la surface laissée au propriétaire : « en plus de la surface », etc. :. C'est donc à eux qu'on leur réserve « aux propriétaires » « en plus de la surface » que leur laissent les autres dispositions de la loi. Si ce lot était réservé au fils, la loi aurait dû dire : aux fils agronomes on réserve des propriétés de leurs parents, un lot de 50 hectares, et alors ces lots ne seraient pas « en plus de la surface » laissée aux propriétaires. Le plus additionne deux quantités, or, laisser aux propriétaires une surface, aux fils une autre, l'une ne s'ajoute pas à l'autre, elles sont disjointes. La seule obligation des parents est de faire cultiver les lots ainsi réservés, par leurs fils agronomes, à partir de la fin de leurs études, qui doivent être terminées dans les 5 ans de la promulgation de la loi au plus tard. Jusqu'à cette époque, les parents cultiveront les lots comme bon leur semble, soit eux-mêmes, soit avec des fermiers. Ce qui nous soutient aussi dans cette interprétation c'est le texte du même article tel qu'il avait été voté par le Sénat avant que le projet soit discuté par la

1. Le législateur s'est trompé dans l'accord: « Aux propriétaires » « lui reste », et il continue avec « ses fils » « qu'il cultive ».

Chambre, et qui décidait que les lots réservés pour les fils agronomes seront de 100 hectares « avec l'obligation que ceux-ci cultivent personnellement après l'obtention du diplôme ». Ce texte voté par le Sénat a été modifié par la Commission agraire de la Chambre et, ainsi modifié, voté par la Chambre des députés. Ces modifications ont consisté dans la réduction de l'étendue de ces lots à 50 hectares, dans l'obligation pour les fils de finir leurs études dans les 5 ans, et à partir de cette date, « qu'il cultive lui-même sa terre ». En changeant ainsi les termes de cette dernière proposition, nous ne croyons pas qu'on peut induire qu'il a voulu changer l'attribution de la propriété du lot qu'il avait convenu plus haut d'accorder aux parents ; nous ne pourrions donc l'expliquer que par le manque de précision du langage du législateur, fait que, malheureusement, nous devons constater à chaque pas dans notre étude. En décidant autrement, nous entrerions dans des complications inextricables, car ce serait ou une donation que la loi permet de faire, en exemptant d'expropriation les biens ainsi donnés, ou une expropriation en faveur de l'enfant, assimilable à celle que la loi prononce en faveur des emphythéotes pour leur teneur. Dans ce dernier cas, les fils devraient payer le prix de la terre, car il faut qu'il y ait un prix, autrement se serait une confiscation, et ces fils auraient un droit personnel de demander qu'on leur réserve des lots, même contre la volonté des parents. Si c'est une donation, il faut qu'on

décide qu'elle ne dépend que de la volonté des parents, ne pouvant être imposée par la loi malgré la volonté du donateur, et enfin cette donation serait rapportable dans les conditions du Code civil. Pour finir l'interprétation de l'article 12, alinéa 1^{er}, nous devons ajouter qu'il ne fait aucune distinction entre les parents qui peuvent réserver les lots pour leurs fils agronomes ; en conséquence, ce droit appartient au père comme à la mère et, si les deux sont propriétaires expropriables, chacun peut demander qu'on leur réserve des lots. La loi pose deux conditions pour avoir droit à cette réserve : être propriétaire et avoir des fils agronomes et c'est tout.

Du moment que ces deux conditions sont satisfaites, le droit appartient aux parents, individuellement, indépendamment l'un de l'autre.

Le second alinéa de l'article 12 ne soulève aucune difficulté, le propriétaire agronome a droit, en plus de la surface que lui réserve les autres dispositions de la loi, à un lot de 50 hectares.

L'opportunité de l'article 12 est indiscutable : c'est une petite réparation aux immenses dégâts faits à l'économie nationale roumaine par l'expropriation.

**Droits de préférence des obsti
et des agronomes
pour l'affermage des terres.**

(Article 27 de la Loi et 73 du Règlement) (1).

Parmi les mesures que le législateur a cru devoir prendre pour assurer une bonne culture de la terre, ainsi que pour faire passer la terre dans la possession des paysans se trouve celle de l'article 27 de la loi qui tend à satisfaire les deux principes. Il décide

1. Article 27 de la loi : « les terres restant après l'expropriation ne peuvent être affermées pour une durée inférieure à 7 ans.

L'affermage en entier des terres restant après l'expropriation sera fait avec droit de préférence à prix et conditions égales aux obsti locales ou aux agronomes de profession.

Article 73 du règlement : Les terres telles qu'elles sont restées à la suite de l'expropriation ne peuvent être affermées pour une durée inférieure à 7 ans. L'affermage en entier des terres restées après l'expropriation sera fait avec droit de préférence à prix et conditions égales aux obsti locales ou aux agronomes de profession. Les propriétaires qui désirent affermer leurs terres doivent avertir par écrit le maire de la commune et le conseiller agricole respectif, en communiquant les conditions de l'affermage et spécialement l'étendue de la terre à affermer, la durée et le prix de l'affermage. Le maire, en recevant cette communication, est obligé, sous peine de destitution, de l'afficher le jour même de la réception sur la porte de la mairie, en dressant procès-verbal. En même temps, et par la même publication, le maire convoquera tous les habitants majeurs, paysans cultivateurs de la terre de la commune, dans la matinée du premier dimanche après l'affichage, dans le local de la mairie. Le jour de la convocation, le maire fera connaître aux paysans les conditions de l'affermage. Le propriétaire ou son représentant pourra prendre part à cette réunion pour donner les éclaircissements demandés. On dressera un procès-verbal, dans lequel on indiquera les personnes qui ont pris part à la réunion ainsi que ce qu'on a discuté, en convoquant

donc que la durée des contrats de fermage ne pourra pas être inférieure à 7 ans et que les agronomes et les paysans constitués en obsti ont un droit de préférence pour l'affermage des terres.

Par l'établissement de la durée minima des contrats de fermage à 7 ans, on permet aux fermiers de faire sur les terres qu'ils détiennent des améliorations et donc d'augmenter la production : de même, le droit de préférence accordé aux agronomes pour la prise à ferme des terres est une garantie de l'application d'une culture rationnelle de la terre qu'ils

les paysans à nouveau pour le dimanche suivant pour décider s'ils veulent ou non prendre la terre à ferme. La décision de prendre à ferme sera prise si au moins 25 paysans se déclarent prêts à constituer une obstea d'affermage. Après cette seconde réunion, on dressera un nouveau procès-verbal, en communiquant au propriétaire la décision prise. Si dans les 15 jours, à partir de cette réunion, l'obstea n'a pas été constituée et si on n'a pas payé ou obtenu un terme pour le paiement du premier terme contractuel, et éventuellement, pour la caution prévue dans les conditions de l'affermage, le propriétaire est dispensé de l'obligation d'affermier à l'obstea.

Le conseiller agricole en recevant l'offre, l'enverra le jour même de la réception, pour être publié dans un journal de la capitale, le prix de la publication étant à la charge de l'Etat. Si dans les 15 jours de la publication, le conseiller agricole n'enregistre aucune demande d'affermage, émanant d'un agronome, le propriétaire est dispensé de l'obligation d'affermier sa terre à des agronomes, si de pareilles demandes ont été faites au conseiller agricole, celui-ci est obligé de les transmettre au propriétaire, le jour même de leur réception. En présence de plusieurs offres, le propriétaire est libre de choisir, soit l'obstea, soit un des agronomes concurrents. Si l'élu est un agronome, et si dans les cinq jours à partir de la convention il ne dépose pas le premier loyer et éventuellement la caution exigée, le propriétaire est libre d'affermier sa terre à toute autre personne, la non conformation aux conditions d'affermage de plus haut attire l'annulation du contrat conclu, contrairement à ces dispositions.

possèdent, vu leurs connaissances spéciales; et enfin, en accordant ce même droit aux paysans constitués en obsti, on leur assure la possibilité d'avoir la possession des terres qui restent après l'expropriation, en continuant ainsi leur œuvre et avec la satisfaction du principe social « la terre aux paysans ».

L'article 27 ayant établi des principes sans réglementer l'exercice des droits qui en découlent, le règlement de la loi a dû le faire et il s'en est acquitté d'une manière très méticuleuse dans son article 73. D'après cet article, les propriétaires « des terres qui sont restées après l'expropriation, » qui veulent affermer leurs terres devront envoyer leurs offres détaillées au maire de la commune du siège de la propriété, ainsi qu'au conseiller agricole de leurs départements respectifs. Sitôt l'offre reçue, le conseiller agricole devra la publier dans un journal de la capitale. Le conseiller agricole attendra 15 jours après la publication et transmettra ensuite au propriétaire toutes les acceptations des agronomes, reçues dans ce délai. Le maire qui a reçu l'offre du propriétaire devra l'afficher le jour même de la réception à la porte de la mairie et convoquer à la mairie, par la même publication, les paysans majeurs cultivateurs de la terre pour la matinée du premier dimanche suivant. Le jour de la convocation, le maire expliquera aux convoqués les conditions de l'offre. Il en dressera procès-verbal et les convoquera pour le dimanche suivant ; lorsque au moins

25 paysans sont d'accord pour accepter l'offre du propriétaire et constituer l'obstea, l'acceptation est valable. Le maire en dressera procès-verbal et communiquera au propriétaire la décision prise. Le propriétaire pourra librement choisir parmi les agronomes acceptants et l'obstea. Si l'élu est l'obstea, elle devra se constituer dans les 15 jours de la dernière convocation faite par le maire et payer dans le même intervalle le premier terme du loyer et la caution, si l'offre en avait prévu une. Si l'élu est un agronome, il devra payer les mêmes sommes dans les 5 jours de la convention. Au cas où l'élu ne se conformerait pas à cette obligation, le propriétaire pourra affermer sa terre à qui bon lui semblera.

L'article 27, malgré les détails de l'article 73 du règlement qui le complète, a prêté la controverse et la preuve en est dans le nombre des arrêts que la Cour de cassation a dû prononcer pour son interprétation. La première question que nous devons élucider est celle du champ d'application de l'article 27. La loi règle l'affermage des « mosii » (fermes, terres d'une certaine importance) « qui sont restées après l'expropriation ». Que doit-on comprendre par cette expression ? S'agit-il seulement de ces terres qui ont subi l'amputation de l'expropriation, ou de toutes les terres qui méritent le nom de « mosie », ce qui veut dire, dans le langage courant, une propriété rurale d'une certaine importance ?

Comme la discussion de l'article 27 au Parlement

ne nous apporte aucun élément nouveau pour son interprétation il nous reste à chercher son sens dans les principes qu'a voulu satisfaire le législateur en inscrivant ces dispositions dans la loi. Nous avons vu plus haut qu'il poursuivait un double but : économique et social. Ni l'un ni l'autre ne seraient pleinement atteints si les prescriptions de l'article 27 ne s'appliquaient qu'aux terres qui avaient subi l'expropriation. En effet, pourquoi s'assurer de la bonne culture d'une terre qui, avant l'expropriation, avait une étendue de 103 hectares et qui a été réduite à 100 hectares; et ne pas s'assurer de la même culture pour une terre de 350 hectares qui, indivise en 1921, appartenant à 4 copropriétaires, dont un mineur, le 15 août 1916, n'a pas été expropriée et appartient aujourd'hui à un seul propriétaire? Pourquoi ne pas s'assurer que toutes les terres qui forment une entreprise agricole d'une certaine importance sont à même de produire dans les meilleures conditions? Le législateur n'a donc pas pu vouloir viser seulement les terres qui ont subi l'expropriation, mais toutes, celles qui présentent par leur étendue, installation et outillage, etc..., une assez grande importance pour pouvoir être nommées « mosie », autrement l'intérêt social et économique général n'aurait été satisfait qu'en une faible mesure (1). Nous ne pouvons donc attribuer l'état défectueux de la définition des terres visées par

1. Dans ce sens l'arrêt de la Cour de cassation, première section, n° 940, de 1926, dans *Pandecte saptamanale*, n° 28 de 1926.

l'article 27, qu'au verbiage habituelle de l'auteur de la loi.

L'article 27 s'appliquera donc à toutes les terres affermées en entier, qui peuvent être nommées « mosie », fait qui devra être constaté par les instances de fond.

Une autre discussion soulevée par l'article 27 est celle de savoir si, pour affermer une terre à un des favorisés de la loi, c'est-à-dire à un agronome de profession ou à une « obstea », on doit encore procéder aux formalités prévues par l'article 73 du règlement. Pour résoudre le problème, il nous faut encore avoir recours à la recherche des intentions du législateur en édictant ces règles. Eh bien, du moment qu'une terre a été affermée à un agronome, la culture rationnelle de la terre a été assurée, de même, si une « obstea » a pris à ferme une propriété, l'intérêt social est sauf et alors à quoi bon exiger du propriétaire de faire encore des offres, au maire et au conseiller agricole de faire des publications, pour protéger qui ? Après l'accomplissement de ces formalités le propriétaire pourrait choisir la même personne et, s'il en choisissait une autre, il est probable qu'il ne le ferait qu'en obtenant un loyer plus élevé, et ça n'est pas pour provoquer des enchères que le législateur a institué ce droit de préférence. Nous croyons donc que les terres pourront être librement affermées aux agronomes et aux « obsti », sans l'accomplissement des formalités exigées par l'article 73 du règlement, et approuvons

entièrement la jurisprudence de la Cour de cassation qui a été constante dans ce sens (1). Mais comme le droit de préférence n'a été accordé qu'aux « agronomes de profession » et aux « obsti », pour qu'on puisse se passer des formalités de l'article 73 ou que le choix du propriétaire soit valable, il faudra que l'agronome pratique l'agriculture, sans quoi l'intention du législateur ne serait pas satisfaite. En conséquence, l'agronome qui occupe une fonction d'Etat qui l'empêche d'être en même temps fermier, ne pourra pas bénéficier de la préférence que la loi accorde aux « agronomes de profession », car il ne suffit pas de posséder le titre d'agronome, il faut qu'on s'occupe en fait de l'agriculture, ces agronomes « seuls garantissant une culture intensive et rationnelle de la terre et ainsi l'augmentation de la production agricole, but poursuivi par le législateur », etc... (2).

Pour en finir avec les interprétations de l'art. 27 de la loi et 73 du règlement, il nous reste quelques mots à dire de la sanction prévue par ces dispositions ; sanction qui est énoncée dans l'article 73 du règlement. Comme ces dispositions ont été édictées dans un intérêt social et économique d'ordre

1. Voir Pandecte septamanale, n° 1, de 1926, p. 8 et Pandecte lunaire, n°s 4 et 5 de 1927, première partie, p. 97, où la jurisprudence de la Cour de cassation est critiquée par son procureur général M. Stambulesco.

2. Voir Pandecte septamanale, n° 28 de 1926, l'arrêt de la Cour de cassation, 1^{re} section, n° 940 de 1926.

général, les actes qui leur sont contraires sont frappés d'une nullité virtuelle absolue qui pourra être invoquée par tout intéressé, le propriétaire compris (dans ce sens arrêt de la Cour de cassation, n° 970 de 1923 dans C. J., n° 44 de 1923 et Pandecte saptamanale, n° 28 de 1926, arrêt de la Cour de cassation, n° 162 de 1926).

Les résultats de l'application de l'article 27 peuvent être considérés comme nuls et cela pour le motif que cet article peut être facilement éludé par les propriétaires auxquels ces dispositions ne conviennent pas. Ces propriétaires n'auront qu'à trouver un agronome complaisant qui accepte l'offre et ne dépose pas le loyer dans les cinq jours de la convention, et ainsi, ils retrouveront la liberté d'action qu'ils désirent, ce qui est très explicable vu le fait que l'*intuitus persone* contribue beaucoup au choix d'un fermier.

Nous considérons donc le droit de préférence accordé par la loi aux agronomes et aux *obsti* pour l'affermage des terres, comme une simple chicane au libre exercice du droit de propriété, sans que le législateur ait pu atteindre pour cela le but poursuivi.

**L'aliénabilité des immeubles ruraux dotaux
ou appartenant aux mineurs,
avec l'autorisation du tribunal.**

(Article 148 de la loi) (1)

Dans notre exposé de la loi, nous avons présenté la décision du législateur de permettre l'aliénation des terres dotales ainsi que de celles appartenant aux interdits, comme faites dans un double but : pour assurer une bonne culture de la terre et pour l'amélioration de la répartition de la terre. En effet, l'inaliénabilité dotale d'une part, la réglementation protectrice de l'aliénation des immeubles appartenant aux mineurs, avec toutes les formalités et les entraves, d'autre part, obligeaient ces propriétaires à garder leur bien même si cela ne leur convenait à aucun point de vue. Ainsi les terres dotales appartenant à des femmes dont les maris avaient d'autres occupations que l'agriculture et étaient

1. Article 148 : Par dérogation aux articles 1252 et 1253 du Code civil, toutes les propriétés rurales des mineurs ainsi que celles qui sont soumises au régime dotal peuvent être aliénées par libre convention, sans l'accomplissement d'autres formalités que l'autorisation du Tribunal, en garantissant l'argent provenu de l'aliénation conformément aux dispositions du Code civil.

Dans le cas où, par les actes dotaux des femmes mariées sous ce régime, on prévoit l'utilisation des fortunes dotales exclusivement à l'achat de terres ou placement dans des effets ruraux, les époux pourront, avec l'autorisation de la Justice, employer leurs fonds dotaux à l'achat d'immeubles urbains ou tout autre placement, en appliquant le droit commun à ce point de vue avec dérogation aux dispositions des actes dotaux

domiciliées loin de ces terres, devaient être cultivées soit par des fermiers, soit par les époux eux-mêmes, mais elles l'étaient dans de mauvaises conditions et ne produisaient donc que de faibles revenus.

Les terres des mineurs administrées par des tuteurs ne pouvaient pas donner d'autre résultat et il en résultait donc une perte pour l'économie nationale. Outre cet inconvénient économique, l'inaliénabilité dotale et l'aliénation pleine de difficultés des immeubles appartenant aux mineurs étaient une entrave sensible à la circulation des terres et donc à la réalisation du désir du législateur de voir passer toute la propriété rurale entre les mains des paysans qu'ils croyaient en mesure de tout acheter, aidés par l'Etat. Le législateur a tiré toutes les conséquences de ses idées et, par suite, a permis non seulement l'aliénation de ces immeubles, avec la seule autorisation du Tribunal, mais encore l'emploi des deniers dotaux, avec l'autorisation de la Justice, dans des immeubles urbains ou tout autre placement même si les contrats matrimoniaux prescrivaient l'emploi dans des immeubles ou effets ruraux.

La Cour de cassation fidèle au régime dotal et à la protection des mineurs n'a pu voir d'un bon œil les atteintes qu'on leur portait. Elle a donc interprété l'article 148 comme introduit dans la loi seulement pour « la création et l'augmentation de la propriété paysanne » et pour pouvoir arriver à une telle solution, elle a interprété l'article 148 en étroite

liaison avec l'article 147 (1) dans lequel, dit-elle, se trouve la justification de la mesure exceptionnelle de l'aliénabilité des propriétés dotales et de celles appartenant aux mineurs. Elle a donc décidé que l'aliénation de ces immeubles dans les conditions de l'article 148 n'est valable que si elle est faite à la Caisse centrale. Les prescriptions du Code civil s'appliqueront donc dans tous les autres cas, même si la vente a été faite directement aux paysans et même après l'offre faite à la Caisse centrale, conformément à l'article 32, non suivie de l'exercice du droit de préemption par cette institution. La Cour de cassation a été constante dans cette interprétation (2) jusqu'à ce que le législateur ait voté et promulgué une loi interprétative en Avril 1926, dans laquelle il a décidé que l'article 148 permet l'aliénation des terres rurales dotales ou appartenant aux mineurs, avec l'autorisation du tribunal, à n'importe qui. La Cour de cassation a donc été ainsi vaincue dans sa défense du régime dotal et de la protection des mineurs.

L'atteinte portée par l'article 148 au régime dotal et à la protection des mineurs est d'autant plus

1. Article 147. — La Caisse Centrale de l'impropiation a le droit d'acheter les portions de terrain laissées aux propriétaires pour les revendre aux cultivateurs de la terre.

2. Voir Cassation I, 17 novembre 1924 dans Pandecte L. n° 4 et 5 de 1925, p. 60, partie III. Craiova, 2 novembre 1926 dans Pandecte L. n° 10 de 1926, p. 149, partie III. En sens contraire, Caracal 18 juin 1925 dans C. J. n° 20 de 1926, p. 319 et Craiova 19 septembre 1926 dans C. J. n° 20 de 1925.

grave que la Roumanie étant un pays agricole, sa plus grande richesse est représentée par les immeubles ruraux et par les effets ruraux. Nous ne discuterons pas la protection des mineurs ou le régime dotal du Code civil. Qu'il soit bon ou mauvais, nécessaire ou suranné, peu importe, ce qui nous intéresse c'est d'étudier si une modification d'une telle importance faite à des institutions bien ancrées dans les mœurs d'un pays peut-être faite opportunément, par incidence, comme l'a fait la loi agraire. Nous ne le croyons pas et nous estimons que c'est du dilettantisme législatif que de faire dans une loi agraire des incursions dans tous les domaines du droit. Pour apporter des modifications importantes à une institution du droit, on doit étudier cette institution dans son ensemble; on n'arrive autrement qu'à la défigurer sans s'en rendre compte. Ce n'est pas au ministre de l'Agriculture à décider d'un régime matrimonial et de la protection qu'on doit apporter aux incapables parce qu'il estime que « la propriété rurale est arrivée à ne plus être un placement de bon père de famille », et qu'en conséquence, « il faut donner aux mineurs et aux femmes le droit de vendre sans obstacles » (1).

Ce système de légiférer, a fait perdre à la dot son unité de réglementation : s'agit-il d'immeubles ruraux, il ne reste de l'inaliénabilité qu'à obtenir l'autorisation du Tribunal. De même pour le place-

1. *Monitorul oficial* du 14 février 1921, p. 3532.

ment des deniers dotaux : si le contrat matrimonial a prescrit leur placement dans des immeubles ruraux, une simple autorisation du Tribunal pourra autoriser tout autre placement ; s'agit-il au contraire, d'un immeuble urbain, sans aucune importance, même en ce qui concerne sa valeur, l'inébranlabilité dotale reste entière dans sa rigidité. Enfin le système de protection des mineurs ne s'en est pas mieux tiré : l'autorisation du Tribunal remplace toutes les formalités du Code civil, c'est-à-dire : autorisation du Conseil de famille, homologation du Tribunal et enchères publiques.

L'article 148 étant édicté dans un intérêt d'ordre public (la libre circulation de la propriété rurale) et d'économie nationale, ces effets ne pourront pas être écartés par les contrats matrimoniaux, les testaments ou par les donations faites aux mineurs, et ainsi, en ce qui concerne les immeubles ruraux, nous pouvons considérer que la protection des mineurs et le régime dotal, dans leur acception classique, ont vécu.

Le droit de préemption de l'Etat pour l'achat des terres

(Article 32 de la Loi (1) et 81 et 82 du règlement).

Pour continuer l'œuvre d'amélioration de la répartition, défectueuse de la propriété rurale, commen-

1. Article 32. — L'Etat a le droit de préemption, au même prix et à des conditions égales, à l'achat des installations des terres

cée par l'expropriation, le législateur a réservé à l'Etat, dans l'article 32 de la loi, un droit de préemption pour l'achat des propriétés rurales. Ce droit sera exercé par la Caisse centrale et s'applique seulement aux propriétés vendues en bloc à partir d'une surface de culture (sens de l'article 13 de la loi), de 50 hectares, ainsi qu'aux « conace » (maison pour le propriétaire et le personnel, grange, remise, écurie, avec leur enclos) des terres expropriées, même sans aucune surface de culture (dans ce sens, voir Cour de cassation première section, arrêt 2174 de 1925 dans C. J. du 14 mars 1926).

Toute vente de bien soumis au droit de préemp-

expropriées, ainsi que des terres en corps entier de plus de 50 hectares. Ce droit de préemption concerne seulement la terre de culture comme elle est définie par l'article 13 de la loi ; il est exercé par la Caisse centrale de l'impropriation.

Toute vente, pour être définitive, doit être notifiée à la Caisse centrale de l'impropriation qui a un délai de 30 jours francs pour retenir l'immeuble vendu au prix et dans les conditions indiqués dans le contrat de vente. Si pendant ce temps la Caisse centrale de l'impropriation n'a pas manifesté par écrit l'intention d'acheter l'immeuble, au même prix et dans les mêmes conditions, la vente est définitive.

Tout vendeur peut éviter l'exercice du droit de préemption dans les conditions de plus haut en notifiant à la Caisse centrale de l'impropriation son intention de vendre, en indiquant le prix, et les conditions. Si la Caisse centrale de l'impropriation n'a pas répondu par écrit, dans un délai de 30 jours francs de la notification, qu'elle veut acheter l'immeuble dans les conditions et au prix indiqués, le vendeur est libre de disposer de son immeuble comme il l'entend en le vendant au prix et aux conditions indiqués dans la notification dans un terme de six mois. Si la vente n'a pas été faite dans ce délai, l'immeuble reste dans la situation d'avant la notification. L'échange de terres d'une étendue égale ou équivalente en valeur, n'est pas soumis au droit de préemption.

tion « pour être définitive, devra être notifiée à la Caisse centrale qui a 30 jours libres pour retenir l'immeuble vendu au prix et aux conditions indiqués dans l'acte de vente ». Ce délai passé sans que la Caisse centrale ait retenu l'immeuble, la vente notifiée est « définitive ». On pourra procéder autrement aussi : avant la conclusion d'une vente avec une autre personne que la Caisse centrale, le propriétaire désireux de vendre notifiera à la Caisse centrale une offre avec conditions et prix. La Caisse centrale pourra accepter l'offre dans 30 jours francs. Ce délai passé, le propriétaire pourra vendre à n'importe qui, mais seulement dans les conditions de l'offre et dans les six mois.

Ainsi résumé, nous pouvons entamer l'analyse du droit de préemption qui est réglementé par la loi d'une manière tout à fait incomplète, ambiguë et sans aucun système. Il nous faudra donc commencer par établir la nature de ce droit, pour savoir quelles sont les règles de droit commun qui lui seront appliquées et rechercher ensuite la sanction qu'il comporte.

Dans la situation de l'offre faite à la Caisse centrale par le propriétaire, avant la conclusion de la vente avec une autre personne, nulle difficulté : si la Caisse centrale accepte l'offre, le droit commun des conventions et des obligations s'applique sans aucune modification, la loi n'ayant pas prévu d'autres règles de droit. Faute d'acceptation dans le délai de la loi, il ne restera du droit de préemption, pen-

dant six mois, que l'obligation pour le propriétaire de ne pas vendre dans d'autres conditions que celles de l'offre. Les six mois passés, le droit de préemption renaît en entier. Jusqu'à présent le droit de préemption nous apparaît donc comme une obligation établie par la loi par laquelle les propriétaires qui désirent vendre leurs immeubles soumis au droit de préemption, sont astreints à en faire offre à la Caisse centrale, à attendre la réponse pendant un mois et à ne pouvoir vendre que dans les six mois suivants, faute d'acceptation de la Caisse centrale et seulement dans les conditions de l'offre. Mais cette obligation n'est que facultative, car la loi permet aux propriétaires de vendre à une autre personne qu'à la Caisse centrale, seulement pour que cette vente soit « définitive », la vente devra être signifiée à la Caisse centrale qui a le droit de « retenir l'immeuble », autrement dit, « c'est le droit « de prendre le marché d'un autre et de se rendre « acheteur à sa place » (Pothier cité par Colin et Capitant dans *Cours élémentaire de droit civil*, tome II, page 510), de se substituer à l'acquéreur. Dans cette situation, l'obligation du propriétaire et de l'acheteur est de signifier la vente et de subir la substitution de l'Etat dans le délai de la loi. La loi ne précise pas qui doit signifier la vente à la Caisse centrale, mais comme les deux sont intéressés, vendeur et acheteur, à ce que la vente devienne définitive, nous estimons que faite par l'un ou par l'autre, la signification fait courir le délai accordé

par la loi pour l'exercice du droit de préemption. Ainsi compris, le droit de préemption, même dans cette seconde situation, n'est encore qu'une obligation légale (1) qui astreint vendeur et acheteur, comme nous venons de le voir, à faire une signification et à subir une substitution en faveur de l'Etat qui a un droit personnel en vertu duquel il peut se substituer à l'acheteur.

Faute de signification, dit l'article 32 de la loi, la vente n'est pas « définitive », « elle est nulle », décide l'article 32 du règlement et l'Etat pourra exercer son droit de préemption aux prix et conditions dans lesquels la vente a été effectuée ». La loi ne prévoit pas le délai dans lequel la signification de la vente doit être faite à la Caisse centrale, le règlement non plus. Nous en concluons qu'elle peut être valablement faite tant que l'Etat est en droit d'exercer la préemption, c'est-à-dire jusqu'à la prescription, et que sa seule sanction est la perpétuation du droit de préemption jusqu'à la prescription. Ce n'est que dans ce sens que nous pouvons interpréter : « la vente pour être définitive, doit être signifiée ». Le mot définitif ne veut pas dire nul et il est probable que le législateur aurait employé ce terme qu'il connaît (il l'emploie dans d'autres cas) s'il avait voulu pro-

1. Appel I Craiova, 18 décembre 1925, dans *Pandecte L.*, n° 3 de 1926, 2^e partie, page 67. Le droit de préemption est considéré comme un droit réel, une création de la loi d'un caractère réel, non pas personnel, etc...

noncer la sanction de nullité pour les ventes faites sans signification. D'autre part, si la sanction de nullité existait, l'Etat ne pourrait plus se substituer à l'acheteur, la nullité opérant « erga omnes ». Sa substitution dans un acte nul ne lui servirait à rien. Si donc on admet l'exercice du droit de préemption après l'annulation de la vente, il faudra ne plus voir dans l'article 32 un simple droit de substitution, mais un droit d'expropriation. En effet, si l'acte de vente a été annulé, le vendeur sera remis dans son droit de propriété comme si la vente n'avait pas eu lieu et le droit de la Caisse centrale de l'obliger à lui vendre la terre après l'annulation sans aucune manifestation de volonté de la part du propriétaire dans ce sens, ce n'est ni plus ni moins qu'un droit d'expropriation. L'article 82 du règlement dénature donc complètement le sens de l'article 32 de la loi en établissant des sanctions contraires à celles qui sont prévues par la loi et en remplaçant le droit de substitution de l'Etat prévu par la loi, par un vrai droit d'expropriation. On n'en tiendra donc pas compte dans l'exercice du droit de préemption de l'Etat, droit qui reste pour nous un simple droit de substitution. Comme tel, et en l'absence de règles spéciales édictées par la loi, le droit de préemption sera régi par les règles de droit commun applicables aux cas analogues, en tant que cette analogie est compatible avec l'intention manifeste du législateur ; et c'est le retrait litigieux que nous offre le plus de points communs avec le droit de préemp-

tion (1), étant tous deux des droits de substitution. Nous croyons donc que les relations entre l'Etat et l'acheteur, l'acheteur et le vendeur et entre l'Etat et le vendeur, devront être régies par les règles de droit appliquées aux relations entre le retrayant et le retrayé, entre le retrayé et le cédant, entre le retrayant et le cédant.

En ce qui concerne la manière dont doit être exercé le droit de préemption, nous avons vu plus haut les règles spéciales édictées par la loi. Il nous reste à ajouter quelques mots : l'Etat a le droit de retenir l'immeuble dans le mois de la signification et dans les conditions et au prix de la vente. Si ces dispositions de la loi étaient prises à la lettre, l'exercice du droit de l'Etat pourrait être facilement paralysé. En effet, si dans le contrat de vente on prévoyait une date trop rapprochée pour le paiement du prix, on enlèverait toute utilité au délai accordé à la Caisse central pour accepter l'offre. En conséquence, chaque fois qu'il s'agira d'une vente signifiée, la date du paiement ne pourra pas être fixée avant l'expiration des délais accordés à la Caisse centrale pour son acceptation et son étude des titres de propriété (30 jours pour l'acceptation, plus le temps nécessaire pour l'étude des titres de propriété qui doivent lui être communiqués dans les 30 jours suivants) et même si l'acte de vente prévoit une date plus rapprochée sous la clause du pacte

1. Le retrait successoral n'existe pas dans le Code civil roumain.

commissaire expres, cette date devra être prorogée jusqu'à l'expiration de ces délais, en considérant le pacte commissaire comme une fraude faite pour écarter l'application de la loi.

Le droit de préemption de l'Etat aurait dû faire passer dans son patrimoine et ensuite dans celui des paysans, toutes les terres vendues depuis la loi, mais comme la Caisse centrale n'a pas de capitaux, ce droit n'est en fait qu'une nouvelle formalité pour la vente des immeubles ruraux.

L'Aliénation des lots.

(Articles 120 à 125) (1).

La vente des terres paysannes était sérieusement entravée par les différentes lois en vertu desquelles ils avaient acquis leurs terres. Ces lois empê-

1. Article 120. — Les petits lots peuvent être vendus. Jusqu'au paiement du prix, la vente des lots ne peut être faite que dans leur étendue entière, tels qu'ils ont été achetés à la Caisse centrale de l'impropriation. Les acheteurs doivent acquitter intégralement leur dette à la Caisse centrale de l'impropriation. Dans les mêmes conditions, sont autorisées les donations et échanges. Ces ventes et donations ne sont permises qu'après 5 ans de la mise en possession définitive des lots.

Article 121. — La maison, le jardin et le terrain adjacent jusqu'à 1 hectare au plus, qui font corps avec la maison, sont intangibles, ils ne peuvent être hypothéqués ni être poursuivis ou vendus en justice sous aucune forme.

Article 122. — La terre possédée par les paysans peut être achetée, sous la réserve du droit de préemption de l'Etat, par tout citoyen roumain, avec l'obligation de la mettre personnellement en valeur. Les ventes entre cultivateurs manuels de la terre, ainsi que celles faites aux diplômés des écoles d'agricul-

chaient d'une part les paysans entrepreneurs, économes et travailleurs d'acquérir de la terre (ils ne pouvaient pas posséder plus de 5 hectares 1/2 de terre provenant de différentes lois agraires) et

ture de tous grades, ne sont pas soumises aux droits de préemption de l'Etat. Le droit de préemption de l'Etat est exercé par la Caisse centrale de l'Impropropriation, conformément aux dispositions d'un règlement spécial, qui développera de même la procédure de l'application. L'acquisition des lots vendus par la présente loi et par les lois antérieures d'impropropriation, ne peut être faite par une seule personne que jusqu'à 25 hectares dans les régions de montagnes et collines et jusqu'à 100 hectares dans les régions de plaines. Les institutions intellectuelles reconnues personnes morales, peuvent acheter dans chaque commune un ou deux lots au plus, pour être utilisés à des fins intellectuelles ou d'intérêt général. Ces sortes d'achats ne peuvent être faits qu'avec l'autorisation préalable de la Caisse centrale de l'impropropriation.

Article 123. — La terre jusqu'à 10 hectares, appartenant aux paysans cultivateurs de la terre, ne peut être hypothéquée qu'aux banques populaires, à la Caisse centrale de l'impropropriation, ou aux institutions autorisées par l'Etat.

Article 124. — Toutes aliénations faites sans le respect des dispositions de plus haut sont nulles de droit.

La nullité sera prononcée par les instances judiciaires prévues par l'article 139 avec la procédure y prévue. En même temps que la nullité, on prononcera la dépossession de l'acheteur.

Art. 125. — Les dispositions de cet article s'appliquent également aux lots acquis en vertu des lois antérieures d'impropropriation, d'aliénation des biens de l'Etat et de ceux qui ont été vendus par la caisse rurale, exceptée la restriction de 5 années de l'article 120. Le transfert des terres rurales acquises en vertu des différentes lois d'impropropriation sont respectées. Les dispositions des lois du 12 février 1879, 3 avril 1882, 10 avril 1910, 18 mars 1912, et 23 avril 1916, sont abrogées en ce qui concerne l'aliénation tant à titre onéreux, qu'à titre gratuit, des petits lots ; c'est-à-dire des lots dénommés « avec déclaration », de l'ancienne Dobroudja. Restent en vigueur seulement les dispositions de l'article 2 de la loi pour le règlement de la propriété immobilière de la Dobroudja, du 3 avril 1882. La restriction de 5 années de l'article 120 n'est pas appliquée à ces lots.

d'autre part, on empêchait les autres de vendre leur terre et de quitter le village pour choisir le métier qui leur convenait. Par ces mesures, on empêchait donc une sélection naturelle, la formation d'une classe solide de propriétaires moyens et on perpétuait la possession à des individus peu intéressants pour la société.

Notre législateur a donc abandonné ces principes anti-économiques et anti-sociaux et a permis la circulation de toutes les terres rurales vendues aux paysans par les différentes lois d'impropriation et de vente des terres de l'Etat, ainsi que des terres vendues aux paysans par la Caisse rurale, en n'entravant l'aliénation de ces biens que dans la faible mesure nécessaire pour que cette liberté ne produise pas des résultats contraires à ceux qu'on escomptait.

En effet, il était à craindre que les paysans impropriés par notre loi, faute d'outillage, faute de crédit et faute d'expérience, ne se découragent pas trop vite de leur nouvel état de propriétaires indépendants. Sortis de la tutelle du grand propriétaire, qui avait toute l'initiative, le paysan n'était pas préparé pour suppléer à l'absence du tuteur; la transition étant trop brusque. Le législateur a donc interdit l'aliénation des lots vendus aux paysans par notre loi, pendant 5 ans à partir de la mise en possession définitive et même après ces 5 ans, si l'improprié n'a pas réglé en sa totalité le prix du lot, il ne pourra le vendre qu'en entier. Mais la personne

de l'acquéreur n'est pas indifférente à l'Etat. D'une part, le spectre de la grande propriété hante le législateur, il ne permettra donc pas qu'on puisse acheter des lots de notre loi et des autres lois d'impropriation pour une étendue totale dépassant 25 hectares à la montagne et aux collines, 100 hectares à la plaine, et l'acquéreur devra être citoyen roumain et sera obligé de mettre lui-même en valeur les lots achetés. Mais ces prescriptions ne satisfont pas entièrement la prudence du législateur, il réserve donc en outre un droit de préemption pour l'Etat, chaque fois que l'acquéreur n'est pas un cultivateur manuel de la terre, ou agronome titré d'une école d'agriculture. Par ce droit l'Etat pourra écarter de la propriété rurale les individus indésirables. La liberté de l'aliénation des lots donne entièrement satisfaction aux paysans qui ne veulent pas avoir une propriété qui ne leur convient pas, mais il faut aussi s'occuper de ceux qui veulent les garder, les mettre en valeur et même les agrandir et tout cela demande de l'argent et donc du crédit. Les lois antérieures d'impropriation interdisaient l'hypothèque des lots et par ce fait enlevaient à leurs possesseurs tout crédit. Notre législateur a abandonné aussi cette soi-disant protection, mais avec beaucoup de prudence. Convaincu que l'hypothèque peut devenir facilement un piège pour les naïfs et un instrument très sûr de spéculation entre les mains de ceux qui n'ont pas de scrupule ; le législateur n'a autorisé les propriétaires à hypothé-

quer leurs terres d'une étendue allant jusqu'à dix hectares qu'aux banques populaires, à la Caisse centrale et aux institutions autorisées par l'Etat, donc seulement à des institutions soit contrôlées par l'Etat, soit connues par lui comme animées par des intentions qui ne tendent pas à faire périliter la propriété paysanne.

Le législateur ne s'est pas arrêté à ces mesures qui réglementent la propriété rurale des paysans pour l'avenir. Dans le passé, comme nous l'avons vu plus haut, différentes lois d'impropriation et de vente des biens de l'Etat avaient empêché leurs bénéficiaires d'aliéner librement leur lot, et plus encore, le 8 juin 1884, la prohibition de la vente des terres des impropriés de 1864 et des impropriés de 1878, des terres de tous ceux « qui ont acheté ou achèteront un petit lot des propriétés de l'Etat » avait été ordonnée pour 32 ans et inscrite dans la Constitution dans son article 132. Malgré ces prohibitions, des ventes contraires à la loi et à la Constitution avaient été conclues et les acquéreurs se trouvaient sous la menace de l'annulation de leur acquisition. L'article 125 de la loi valide rétroactivement ces aliénations, abroge les dispositions des lois du 12 février 1879, 3 avril 1882, 10 avril 1910, 18 mars 1912 et 23 avril 1916 (cette loi prolongeait l'inaliénabilité des terres prévue par l'article 132 de la Constitution qui expirait le 8 juin de la même année); en ce qui concerne l'aliénation des petits lots de l'ancienne Dobroudja, il ne laisse en

vigueur que l'article 2 de la loi du 3 avril 1882 (1).

La disposition de l'article 125 qui valide rétroactivement les aliénations des terres rurales à l'encontre des lois en vigueur lors de la conclusion de ces aliénations, a soulevé la discussion suivante : les terres rurales visées par l'article 125 de la loi avaient été déclarées inaliénables par l'article 132 de la Constitution pour une durée de 32 ans (du 8 juin 1884 au 8 juin 1916). L'inaliénabilité étant d'ordre constitutionnel, l'article 125 de la loi agraire, article qui n'a pas un caractère de loi constitutionnelle, peut-il modifier les dispositions de l'article 132 de la Constitution ? La Cour de cassation a écarté l'application de l'article 125 pour les aliénations faites jusqu'au 8 juin 1916, date de l'expiration du délai de l'inaliénabilité établie par l'article 132 de la Constitution, en considérant l'article 125 comme contraire à une disposition constitutionnelle et comme tel inopérant en tant qu'il modifie la Constitution. Mais l'article 125 aura son application rétroactive entre le 8 juin 1916, date à laquelle cessait l'inaliénabilité établie par la Constitution et le 17 juin 1921, date de la publication de la loi agraire. Donc, l'article 125 a modifié la loi de 1916 qui pro-

1. Article 2 de la loi du 3 avril 1882 (loi pour la régularisation de la propriété immobilière en Dobroudja). Les Roumains seulement peuvent acquérir la propriété immobilière rurale. Les Roumains d'origine qui, conformément à l'article 9 de la Constitution, peuvent acquérir la reconnaissance sans stage et par un simple vote des assemblées, ont le même droit. Les cultivateurs établis en Dobroudja à la promulgation de la présente loi, sont considérés roumains et jouissent du même sort.

longeait l'inaliénabilité, cette loi étant une loi ordinaire et non pas de force constitutionnelle ; et les ventes conclues entre le 8 juin 1916 et le 17 juin 1921, sont valables en vertu de l'article 125 de la loi agraire et malgré la prohibition de ces ventes à l'époque de leur conclusion en vertu de la loi alors en vigueur (en ce sens voir Cour de cassation, première section, n° 448 de 1922 dans C. J., n° 39 de 1922 ; tribunal Bucarest, troisième section, 11 juin 1925 dans Pandectes S. 1925, p. 524 ; Cour de cassation, 1^{re} section, 1^{er} mai 1922 dans Pandecte L. 3^e partie, p. 33. Le tribunal Muscel le 23 septembre 1921 dans C. J., p. 251 de 1923 considère l'article 125 applicable seulement pour l'avenir).

En émancipant ainsi les paysans, le législateur a eu peur de toutes les conséquences qui pourraient s'ensuivre et il a donc créé l' « homestead » et a soustrait à la libre disposition du paysan propriétaire son habitation avec le jardin et le terrain adjacent jusqu'au maximum de 1 hectare, qu'il a déclarés « intangibles ». Ces immeubles ne pourront pas être hypothéqués et sont soustraits au gage des créanciers, qui ne pourront les poursuivre et vendre sous aucune forme.

La sanction des aliénations contraires à la loi est établie par l'article 124 qui les déclare nulles de droit.

L'annulation pourra donc être demandée par tout intéressé avec la procédure et compétence de l'article 139.

La culture des lots

(Chapitre XIX de la loi. art. 137 à 141.)

Dans ce chapitre la loi édicte quelques mesures pour assurer une bonne culture de la terre et en promet surtout pour l'avenir : « pour assurer une « bonne culture de la terre de la petite propriété, une « meilleure utilisation des pâturages communaux. « ainsi que la mise en valeur des produits de la petite « propriété, la Caisse centrale de l'impropriation a « le droit d'établir et imposer aux petits proprié- « taires des obligations relatives aux plans de cul- « ture, à l'organisation des moyens de culture et des « associations qui acheminent les paysans vers une « culture rationnelle et intensive ; à la vente de « leurs produits et à l'amélioration de la race des « animaux, en déterminant aussi les sanctions à « prendre (art. 137). »

Pour le moment, la loi oblige les acheteurs des lots à s'établir dans les trois ans de la mise en possession dans la commune du lot si leur domicile actuel en est éloigné de plus de 15 kilomètres. On excepte les fonctionnaires publics, les montagnards expropriés à la plaine avec des lots allant jusqu'à 2 hectares et ceux des impropriés dont le domicile actuel est plus près du lot que s'ils s'établissaient dans la commune dont dépend le lot (art. 138).

La sanction de l'inobservation de l'obligation de

l'article 138, ainsi que de celles qui seront ordonnées dans l'avenir par la Caisse centrale, conformément à l'article 137, sera la dépossession des réfractaires, sanction qui sera prononcée par le juge de paix, à la demande de la Caisse centrale, le propriétaire dûment cité. La décision du juge de paix est soumise au droit d'appel devant le tribunal dans les 30 jours francs. La décision du tribunal est définitive sans droit d'opposition ou recours. Le dépossé a droit au prix qu'il avait payé pour la terre (art. 139). La terre des déposés passe en la propriété de l'Etat (art. 140).

Les dispositions de ce chapitre s'appliquent en vertu d'un article 155 de la loi « à toutes les propriétés rurales données aux paysans par les différentes lois d'expropriation » et par suite, il devrait plutôt s'intituler : « la culture des propriétés vendues aux paysans par toutes les lois d'impropriation ».

L'interprétation des obligations imposées par la loi pour la culture de ces terres ne présente nulle difficulté, mais, en échange, leur justification soulève une discussion très ardue : toutes ces obligations sont au fond des entraves au libre exercice du droit de propriété reconnu par la Constitution ; plus encore, la disposition de l'article 138 qui oblige les impropriés à établir leur domicile dans la commune du lot sous la menace de la dépossession pèse de tout leur poids de cette sanction sur la liberté de l'individu de choisir l'endroit de son établissement.

Dans ces conditions, la question de savoir si ces obligations sont constitutionnelles se pose tout naturellement.

La Constitution en vigueur lors de la promulgation de la loi agraire reconnaissait le droit de propriété et le déclarait sacré et inviolable ; elle établissait de plus, les cas, strictement énumérés, dans lesquels l'expropriation était possible. Le fait de sanctionner l'inobservation des obligations de la loi quant à la culture, par la dépossession du propriétaire et par l'attribution de la propriété de ces terres à l'Etat, constitue ni plus ni moins, un cas d'expropriation en faveur de l'Etat, cas non prévu par la constitution. La sanction de la dépossession est donc une disposition contraire à la Constitution et, par ce fait, elle doit être écartée. Pourtant, pour les lots vendus par la loi agraire, et pour ceux-là seulement, on pourrait soutenir que les paysans ont acquis ces lots sous la condition de les cultiver selon les injonctions de l'Etat, représenté par la Caisse centrale, et l'inobservation de ces conditions justifierait la résolution de la vente. Les acquéreurs ont été prévenus de la condition par notre loi qui réglemente la vente de ces lots, ils ne peuvent donc pas se plaindre que leur dépossession soit anti-constitutionnelle. Les acquéreurs des terres vendues par d'autres lois ne sont pas dans la même situation parce que, lors de l'achat de ces lots, on ne leur avait pas imposé des obligations relatives à la culture même, et on ne peut pas modifier les condi-

tions d'un contrat sans l'accord volontaire de toutes les parties contractantes, donc, pour eux, la sanction de la loi agraire est anti-constitutionnelle. Si l'on n'adopte cette manière de voir, le droit cédé par la loi agraire n'est plus un droit de propriété, dans son sens classique, mais un droit nouveau, qui n'est pas loin du « *complexum feudale* » et, cette fois ci, le seigneur est l'Etat. Attribuer au législateur la pensée que les obligations imposées par la loi agraire aux paysans acquéreurs des lots ne représente que les termes d'une condition résolutoire nous paraît discutable, car une telle condition est illicite comme contraire à l'ordre public qui, dans l'état actuel de la législation, ne permet pas qu'un vendeur assujettisse la jouissance de l'acquéreur du bien à sa propre volonté. Il est vrai que la loi peut modifier à tous moments l'ordre public et que, de plus, elle peut réserver certains droits à l'Etat tout en les interdisant aux simples particuliers, surtout quand il s'agit d'une œuvre sociale d'intérêt général comme celle de la vente aux paysans des terres expropriées à la grande propriété. Mais, malgré cet argument assez puissant en faveur de l'explication des obligations, imposées aux acquéreurs des lots par la condition résolutoire, comme nous l'avons vu plus haut, ces dispositions ne se justifieraient que pour les lots vendus par notre loi seulement ; il faut donc chercher leur justification ailleurs. Le droit de propriété a subi en Roumanie comme dans les autres pays des transformations très sérieuses.

Depuis la guerre surtout, son caractère social s'est affirmé de plus en plus par des restrictions importantes et successives : la propriété rurale par l'expropriation des grandes propriétés, les propriétés urbaines par la prolongation obligatoire des contrats de location, par la maximalisation des loyers, etc... Lors de la discussion de la loi agraire, « la propriété fonction sociale » était sur toutes les lèvres, l'air était infesté par cette théorie par laquelle on voulait donner une apparence de légalité, à tort et à travers, à tous les empiètements sur le droit de propriété. Nous ne nous étonnons pas que cette théorie dont on connaît les premiers pas, mais dont l'extension mène tout droit à la justification d'une socialisation, plus ou moins parfaite, selon les circonstances économiques et sociales — aient inspiré le législateur dans les dispositions édictées au chapitre de la « culture des lots ». Mais le législateur a oublié que la Constitution, vieillie, défendait encore le vieux principe de la propriété sacrée et inviolable et, malgré son droit de la rajeunir, puisqu'il s'était reconnu le droit de révision, il a omis d'affermir la théorie par son inscription dans la Constitution.

Pour conclure, nous croyons que si jamais la Caisse centrale use du droit que lui confère l'article 137, la Cour de cassation toutes Chambres réunies devra considérer la sanction de dépossession prévue par l'article 139 de la loi comme contraire à la Constitution, chaque fois qu'il s'agira d'une terre vendue par une autre loi que la nôtre. Au contraire, pour ce

qui est des lots vendus par la loi agraire, la dépossession sera prononcée et justifiée soit par la réalisation de la condition résolutoire de la vente, soit par le retrait du droit que l'État avait transmis aux paysans sur les lots, droit qui n'était pas la propriété, mais un droit spécial créé par la loi agraire, « une fonction sociale ».

Le partage des lots par successions et par testaments.

Chapitre 17 de la loi « L'indivisibilité des lots »
(articles 126 à 136).

Sous le titre de l'indivisibilité des lots, la loi dans son chapitre 17 établit une limite à la divisibilité des lots par succession et réforme radicalement les règles du Code civil pour le partage de ces mêmes lots.

Ces nouvelles dispositions sont d'une grande importance à un double point de vue : elles s'appliquent au plus grand nombre des successions des paysans, qui représentent la majorité de la population et de la richesse roumaine; elles introduisent dans la réglementation des successions des principes de droit tout à fait nouveaux. C'est pour ces deux motifs que nous nous arrêterons plus longtemps à l'analyse de ce chapitre et que nous lui donnerons une attention spéciale.

Le premier grand principe introduit par la loi est

celui de l'interdiction de la division des « terres de culture » par successions en surfaces inférieures à 1 hectare dans les régions de montagnes et des collines, à 2 hectares dans les régions de plaines (article 126). Cette interdiction est faite tant pour les partages amiables (article 128) que pour les partages en justice (article 129) et testamentaires (article 127). La division des emplacements des maisons, des fabriques, des jardins potagers, des vergers et des vignes, est libre comme par le passé, sans aucune restriction. La loi modifie ensuite le partage amiable, le partage judiciaire, le partage testamentaire et la quotité disponible. Ces modifications concernent les formalités, les cas où ils s'appliquent et la composition des lots, pour les deux premières sortes de partage, pour le partage testamentaire seulement la composition des lots.

Ainsi le partage pourra être amiable, même si parmi les héritiers, il y a des mineurs ou interdits. Dans ce cas, si les représentants des incapables sont d'autres personnes que leur père ou mère, le partage doit être légitimé par le juge de paix qui peut le refuser, s'il estime que les intérêts des incapables n'ont pas été suffisamment protégés (article 128).

Le partage amiable devra être présenté par les héritiers au juge de paix pour en prendre acte, chaque fois que la terre de la succession n'est pas suffisante pour la formation d'un nombre de lots égal à celui des héritiers et de l'étendue exigée par

la loi (1 ou 2 hectares), et qu'en conséquence la terre n'a pu être attribuée qu'à un ou à quelques-uns seulement des héritiers (article 128 alinéa 1).

Le partage judiciaire lui aussi est modifié : à la demande de l'un des héritiers, le juge citera tous les héritiers dans les 10 jours. Il commencera par essayer de les mettre d'accord et, s'il y réussit, il inscrira la convention dans un procès-verbal ; dans le cas contraire il tirera au sort « le lot ou les lots » à partager, et fixera la soulte à payer aux héritiers non attributaires de la terre en déduisant de la valeur réelle de l'immeuble une « quote-part » pour ne pas trop charger le futur propriétaire. L'opération sera consignée dans un « procès-verbal » qui sera envoyé en original à la Caisse centrale (article 129). Les soultes fixées par le partage seront payées en 5 ans à 5 % d'intérêt, payables de six en six mois, à partir du second mois de la première récolte du nouveau propriétaire. Le retard de plus de trois mois dans le paiement soit des intérêts, soit du capital, justifie la résiliation du partage (article 130).

Le partage testamentaire n'est modifié qu'en ce qui concerne la composition des lots : les testateurs « propriétaires de terre » peuvent désigner « les héritiers bénéficiaires qui auront à dédommager leurs cohéritiers selon les normes de la présente loi » (article 127).

La quotité disponible sera d'au moins « la portion indivisible » 1 ou 2 hectares (article 134).

Et enfin la loi permet de rendre indivisible et transmissible « selon les dispositions de ce chapitre » une étendue jusqu'à 50 hectares, par la déclaration du propriétaire faite à la justice de paix (article 133).

Avant d'entamer la discussion de ces nouvelles règles de droit, il nous faudra débayer le terrain d'une première difficulté qui surgit : il s'agit d'établir quelles sont les propriétés auxquelles s'appliquent notre chapitre.

Le titre de ce chapitre « l'indivisibilité des lots » pourrait faire croire au premier abord que toute discussion serait oiseuse, il n'en est pourtant rien. En effet si le titre indique les lots comme objet, sous ce même titre on parle de la terre de culture » tout court (article 126) de « tout propriétaire de terre » (article 127) du « partage de la terre entre les héritiers » (article 128) de « tous les propriétaires de terres » (article 133) des « paysans propriétaires de terres » (article 134) et au contraire, on ne parle de lots que dans les articles 129, 131 et 132 : l'article 129 décide que le juge tâchera de mettre les héritiers d'accord sur la désignation de celui ou ceux qui deviendront propriétaires « du lot ou des lots » ; dans le second alinéa du même article, « le juge tirera au sort le lot ou les lots qui sont à partager » ; l'article 131 parle de « l'héritier auquel le lot a été attribué » ; et enfin l'article 132 du droit « des héritiers des lots » à faire des emprunts hypothécaires

« sur les lots » à la Caisse centrale qui touchera en même temps que les arrérages du prêt « l'annuité du prix des lots ». Mis devant une profusion d'expressions employées pour définir les propriétés auxquelles s'appliquent notre chapitre, nous avons à choisir entre les termes du titre du chapitre et ceux des articles 129, 131 et 132 (qui parlent de lots) d'une part, et les termes des articles 126, 127, 128, 133, et 134 d'autre part. Appliquer des dispositions tantôt aux lots seulement, tantôt à toutes les terres est une solution impossible vue l'étroite cohésion de tous les articles de la loi, sauf l'exception de l'article 133 que nous examinerons par la suite.

Les données du problème ainsi circonscrites, nous avons d'un côté de la balance tout le poids du titre du chapitre qui doit représenter la formule quintessenciée des règles de droit édictées et développées dans ses articles. Il est certain que le législateur peut sortir des limites du titre dans lesquelles il s'est lui-même enfermé, mais il faudra alors qu'il manifeste sa volonté d'une manière expresse. Il ne l'a pas fait dans l'article qui suit immédiatement le titre, il nous faut donc conclure que bien que cet article (126) ne s'occupe que de la « terre de culture » sans un autre attribut, nous devons sous entendre qu'il s'agit de la terre de culture des lots et non pas de toute terre de culture. Ainsi cet article sera mis du même côté de la balance et alors le problème est résolu. En effet, du moment

que l'indivisibilité de la loi ne s'applique qu'aux lots, toutes les autres dispositions, qui s'enchaînent à cet article, ne s'appliqueront qu'aux lots. Et lorsque nous parlons de lots, nous pensons à ceux qui ont été vendus aux paysans par notre loi et non pas à tous les lots distribués aux paysans par les différentes lois d'impropriation. La loi s'applique souvent à tous les lots, mais dans ces cas-là elle l'indique explicitement, comme dans le chapitre 16 (l'aliénation des lots), l'article 125 dispose que ce chapitre « s'applique aussi aux lots acquis en vertu des lois antérieures », de même l'article 155 ordonne que « toutes les dispositions de la présente loi relatives à la culture des lots s'appliqueront à toutes les propriétés rurales données aux paysans par les différentes lois d'impropriation ».

En résumé, le chapitre 17 de notre loi « l'indivisibilité des lots » s'occupe des lots et seulement de ceux qui ont été vendus par notre loi, mais nous croyons qu'il faut excepter l'article 133 qui permet « à tous les propriétaires de terres » de rendre indivisible une surface de 50 hectares. En effet, si cette disposition ne s'appliquait qu'à la terre des lots de notre loi, l'étendue qu'on pourra rendre indivisible en vertu de l'article 133 ne pourra pas souvent dépasser 5 hectares (la loi a vendu des lots de complément de 5 hectares). Il faudra pour qu'un propriétaire puisse déclarer indivisiblement 50 hectares, qu'il ait acheté d'autres paysans au moins 10 lots, la loi ne lui en ayant vendu qu'un seul.

Nous concluons donc que l'article 133 s'occupe de toutes terres de culture quelle que soit la provenance.

Et maintenant, ce premier obstacle franchi, nous pouvons passer à la discussion des nouveaux principes de droit posés par notre chapitre. Nous le ferons dans l'ordre dans lequel nous les avons énoncés plus haut.

L'indivisibilité ordonnée par la loi ne nécessite pas des explications trop étendues. L'article 126 prohibe la division de la terre de culture des lots, au-dessous de 2 hectares dans les régions de plaine, au-dessous de 1 hectare dans les régions de montagnes et de collines. L'article 126 ne définit la terre de culture que d'une manière implicite, en permettant le partage des emplacements des maisons, des fabriques, des jardins potagers, des plantations d'arbres et de vignes sans aucune restriction. La loi définit la terre de culture dans l'article 13 (voir p.) mais dans cette définition, elle fait entrer par exemple les jardins potagers, que l'article 126 exclut de la prohibition, et d'autre part, ce même article n'exclut pas les terrains improductifs que l'article 13 ne compte pas parmi les terres de culture. Il nous faut donc écarter l'application de l'article 13 et décider que tout terrain qui n'est pas excepté par l'article 126 *in fine*, doit être touché par l'indivisibilité de la loi.

L'article 126 établit deux limites à la division des terres suivant la région dans laquelle elles se trou-

vent : pour la plaine la limite s'arrête à deux hectares, pour la montagne et les collines, à un hectare. La Roumanie ne possède pas une répartition officielle des terres par région et alors la question qui se pose est de savoir quel est le critérium qu'on devra suivre pour considérer une terre appartenant à une des trois régions. L'article 22 de la loi déclare que la répartition des terres par région sera faite lors de l'expropriation par les organes d'application de l'expropriation, en tenant compte de la définition rigoureusement scientifique, pour chaque propriété à part. Nous croyons donc que pour établir la région des lots, il faudra se rapporter aux décisions des organes d'application de l'expropriation et qu'en conséquence les lots devront être considérés dans la même région que les terres dont ils ont été expropriés.

La prohibition de la division des lots au-dessous des limites indiquées par l'article 126 ne s'applique qu'au partage des lots par la succession, mais il est indifférent que le partage soit amiable, fait en justice, ou par testament. Cela ressort non seulement de l'article 126 dont les termes seraient suffisants pour que la prohibition opère dans les trois sortes de partage, mais encore de l'article 127 qui s'occupe du partage testamentaire qui doit être fait « en respectant l'article précédent », de l'article 128, alinéa 1 pour les partages amiables et de l'article 129, d'une manière implicite, pour les partages judiciaires. En échange le partage des lots est permis sans aucune

restriction pour tous les autres modes de transfert de la propriété. On pourra donc vendre, donner, ou échanger des lots, les surfaces qu'on voudra, si minimales soient-elles. Le législateur a réglementé la division des lots pour éviter la pulvérisation de la terre et toutes ses conséquences bien connues; mais nous ne comprenons pas pourquoi il n'a pris que des demi-mesures, car s'il est vrai que ce phénomène est surtout le résultat du partage des terres par les successions, il n'est pas moins vrai que les ventes, donations et échanges y contribuent pour beaucoup. Nous estimons donc que l'indivisibilité aurait dû s'appliquer à tous les modes de transfert de la propriété et à toutes les terres, et pas seulement aux lots de la loi agraire.

Les nouvelles règles de droit édictées par la loi pour les trois sortes de partages soulèvent des discussions très importantes, nous nous y arrêterons un bon moment.

Le partage amiable n'était soumis par le Code civil à aucune forme préconstituée et il ne pouvait être employé qu'entre héritiers majeurs et capables. L'article 128 modifie les deux principes : il sera et soumis à une forme préconstituée dans certains cas, et permis à des héritiers incapables. Ainsi, lorsque la terre à partager n'est pas suffisante pour qu'elle puisse être divisée en un nombre de lots égal au nombre des héritiers et de l'étendue exigée par la loi (1 ou 2 hectares), et qu'en conséquence la terre de la succession n'a été attribuée qu'à un ou

à quelques-uns des héritiers, tous les héritiers devront se présenter devant le juge de paix ; les héritiers capables en personnes, les incapables par leur représentant. Le juge de paix ne fera que prendre acte du partage. Cette formalité exigée par la loi suscite les questions suivantes : quel est son but et quelle est donc la sanction de son inobservation et que peut faire le juge si le partage n'a pas respecté l'indivisibilité établie par la loi ?

Le législateur en demandant la communication du partage au juge de paix n'a pu vouloir qu'éviter les partages amiables qui enfreindraient la prohibition de la division excessive, mais le résultat de ces formalités sera tout à fait contraire à celui qu'en attend le législateur, car il est certain que ceux qui ne veulent pas respecter la loi feront le partage selon leurs vues et ne se présenteront pas devant le juge. Au contraire, ceux qui appliqueraient la loi, devront se présenter pour s'assurer de la validité de leur convention.

Cette formalité sera donc accomplie seulement par ceux qui respectent la loi, les réfractaires ne se dérangeront point. Et voilà une disposition inutilement encombrante. Pour éviter les partages illégaux et surtout pour faire perdre aux paysans la mauvaise habitude des partages amiables, faits sans aucun écrit, habitude dont les résultats sont funestes à l'économie paysanne, par les procès qu'ils ont à soutenir contre leurs copartageants infidèles ou leurs héritiers, le législateur aurait dû édicter une

règle qui interdise une indivision prolongée et qui oblige les juges de paix à procéder d'office au partage des successions paysannes ; il pourrait le faire par exemple, à l'aide d'une liste des défunts que les maires des villages de son arrondissement lui enverraient, ou par un autre moyen d'information.

La sanction de l'inobservation de cette formalité n'a pas été explicitement prononcée par la loi, mais les termes de l'article 128 qui disposent « que la terre peut être attribuée par libre convention à l'un des héritiers légaux, *qui sont tenus pour cela à se présenter* », etc..., devant le juge de paix « pour en prendre acte » d'une part, le but du législateur, comme nous l'avons défini plus haut, d'autre part, ne laisse pas de doute : le partage qui est fait sans l'observation de cette règle est nul, d'une nullité virtuelle absolue, comme contraire à une loi d'ordre public. Cette nullité pourra donc être demandée par tout intéressé jusqu'à la prescription. Mais une autre question surgit : la loi n'établit pas un délai pour la communication du partage au juge de paix, nous concluons donc que cela pourra se faire à n'importe quelle époque, à la condition seulement que tous les héritiers consentent encore à le faire. Il suffira donc d'un seul héritier de mauvaise volonté pour que le partage entier soit annulé. Le juge de paix qui sera mis devant un partage amiable qui n'aura pas respecté l'indivisibilité de la loi devra refuser à en prendre acte, ce partage étant contraire à l'ordre public et donc dépourvu d'effi-

cacité. Nous insistons sur le fait que cette formalité n'est requise que lorsque la terre de la succession n'est pas suffisante pour être partagée entre tous les héritiers en respectant l'indivisibilité établie par la loi. Un exemple : la terre de la succession sise dans une région de plaine, mesure 5 hectares et il n'y a que deux héritiers : le partage amiable ne sera donc soumis à aucune formalité, comme par le passé, et il est indifférent que la terre ait été attribuée à un seul héritier ou qu'elle ait été partagée entre les deux en surfaces soit égales, soit inégales. Les héritiers ne sont obligés que de respecter l'indivisibilité de la loi et c'est tout.

La réglementation du partage amiable entre héritiers incapables est faite par la loi d'une manière extraordinaire : on en parle incidemment comme si cette sorte de partage était permise par les lois en vigueur. Le législateur ignorait probablement que le partage amiable n'était pas possible pour les incapables, autrement les dispositions qui s'y réfèrent ne sont pas explicables. En effet, la loi n'établit explicitement dans aucun texte que le partage amiable entre incapables est permis ; or, le législateur décide que lorsque la terre n'est pas suffisante pour être partagée entre tous les héritiers avec le respect de l'indivisibilité, « la terre peut être attribuée par libre convention à l'un d'entre les héritiers légaux, qui sont obligés pour cela de se présenter en personne s'ils sont majeurs, ou par leur tuteur ou curateur, s'ils sont mineurs ou interdits,

« devant le juge de paix pour prendre acte de leur
« convention », et plus bas « le juge peut ne pas légi-
« timer la convention si le tuteur ou curateur est
« une autre personne que le père ou la mère de l'hé-
« ritier et s'il estime que la convention ne protège
« pas suffisamment les intérêts des héritiers repré-
« sentés ». Et c'est tout en ce qui concerne la régle-
mentation du partage amiable entre héritiers inca-
pables. Ces dispositions sont très graves, car, d'une
part, si les incapables sont représentés par leur
père ou mère, aucune règle exceptionnelle de pro-
tection n'existe plus, le juge devra prendre acte du
partage, d'autre part, si les représentants des inca-
pables sont d'autres personnes, la seule protection
qui reste pour les incapables, c'est le droit du juge
de paix de ne pas « légitimer la convention ». Toutes
les mesures du Code civil pour assurer la protection
des incapables sont réduites au droit de veto du juge.
Mais le partage amiable, ainsi permis aux incapables,
pour le cas « où la terre n'est pas suffisante pour être
partagée entre tous les héritiers », sans contrarier
l'indivisibilité ordonnée par la loi, le sera-t-il aussi
dans le cas contraire, c'est-à-dire si la terre suffit
pour que chaque héritier prenne une étendue égale
ou supérieure à la limite divisible ? Nous ne le croyons
pas pour les motifs suivants : notre loi est excep-
tionnelle, donc de stricte interprétation, or, comme
elle s'occupe du partage amiable entre héritiers inca-
pables seulement pour un cas spécial, sans généraliser,
il faut main-

tenir les règles du Code civil chaque fois que nous ne sommes pas dans le cas prévu par la loi agraire. La logique nous dicterait une interprétation contraire, car nous ne voyons pas pourquoi les mêmes incapables ont besoin de plus ou moins de protection suivant l'étendue de la terre à partager, mais la raison indiquée plus haut ne nous permet pas de tirer toutes les conséquences logiques des principes posés par la loi et nous considérons cela comme un vrai bonheur pour la protection des incapables.

Le partage judiciaire n'a pas été plus épargné ; aussi bien les formalités exigées pour sa validité que les pouvoirs du juge dans la formation des lots ont été radicalement modifiés :

A la demande de l'un des héritiers, le juge citera dans les dix jours tous les héritiers. Il tâchera de les mettre d'accord sur l'attribution de la terre et sur les soultes à payer et, s'il y réussit, il en dresse un « procès-verbal » signé des parties ; au cas où les héritiers ne peuvent pas s'entendre, il tire au sort les lots et fixe en même temps « le prix conforme à la valeur initiale ainsi que la quote-part à déduire de la valeur initiale pour ne pas trop charger le futur propriétaire ». Toutes les opérations sont consignées dans un « procès-verbal » signé des parties. Ce procès-verbal sera envoyé par le juge, « en original », à la Caisse centrale et il en gardera copie signée par lui-même. La réforme est considérable : le juge se prononce en matière contentieuse

par « procès-verbal » qu'il envoie à la Caisse centrale « en original ». C'est lui qui établit les soultes en diminuant la valeur des immeubles à partager (1) « pour ne pas trop charger le futur propriétaire ». Ainsi ce qui restait encore du partage du Code civil est demoli, il n'y a plus d'égalité en valeur, et la disposition s'aggrave par l'article suivant (article 130) qui décide que les soultes seront payées en 5 ans à 5 % d'intérêt, payable de six en six mois « en commençant le second mois de la première récolte du nouveau propriétaire ». Le retard de plus de trois mois dans le paiement, soit du capital, soit des intérêts, donne le droit aux héritiers de demander « l'exclusion des héritiers qui n'ont pas accompli les obligations, la résiliation du partage et la confection d'un nouveau partage » (article 130 *in fine*).

Le partage judiciaire du Code civil ne garde absolument plus rien de ce qui le caractérisait, ni l'égalité de la composition des lots, ni l'égalité de leur valeur, ni la protection des droits des héritiers qui devront subir l'appréciation du juge qui aura à établir la quote-part à déduire de la valeur des immeubles pour ne pas trop charger le futur propriétaire.

Le partage testamentaire. — Du moment que le législateur dérogeait ainsi dans le partage judiciaire

1. « ...En fixant en même temps le prix conformé à la valeur initiale et avec la quote-part « à déduire de la valeur initiale pour ne pas trop charger le futur propriétaire » (art. 129, al. II).

à de vieux principes de droit, il devait aussi modifier le partage testamentaire. Il l'a fait, cette fois avec logique, dans l'article 128. Le testateur pourra donc désigner « l'héritier ou les héritiers bénéficiaires, qui auront à dédommager les cohéritiers suivant les normes de la présente loi ». L'article 128 suit l'article qui établit l'indivisibilité des lots. C'est donc à la lumière de l'article 127 que nous devons interpréter celui qui s'occupe du partage testamentaire. Le testateur pourra donc ne pas respecter l'égalité de la composition prescrite par le Code civil, mais seulement en tant que cette égalité contrairait l'indivisibilité de la loi. C'est encore le caractère exceptionnel de la loi qui nous dicte cette interprétation stricte ; argument que d'ailleurs nous ne devons perdre de vue dans l'interprétation de toute la loi. Le testateur devra donc, chaque fois que l'étendue de sa terre le lui permet, se conformer aux principes du Code civil et cette règle sera également imposée dans le partage judiciaire : « Ubi eadem ratio ibi idem jus ». C'est l'indivisibilité qui hante le législateur, c'est elle qu'il veut faire respecter, c'est pour cette raison qu'il donne la possibilité au testateur comme au juge de méconnaître le principe de l'égalité de la composition des lots. Mais c'est pour une autre raison qu'il renie l'égalité de la valeur des lots, c'est pour permettre à un ou à quelques-uns des héritiers de pouvoir continuer l'œuvre de leur auteur. C'est pour cela que les soultes seront payées en 5 ans à 5 % d'intérêt, et

qu'elles ne représenteront pas la différence de la valeur réelle des lots. Le droit qu'a le juge en établissant les soultes est aussi accordé au testateur qui pourra désigner les héritiers bénéficiaires « qui auront à dédommager les cohéritiers *d'après les normes de la présente loi* (Article 127 *in fine*).

La quotité disponible. — Le législateur va encore plus loin dans le désir d'assurer la continuation des entreprises agricoles et par conséquent la prospérité de l'agriculture. Il entame le droit des réservataires en décidant que l'étendue indivisible de l'article 126 (1 ou 2 hectares) peut être donnée ou testée « sans l'obligation pour le donataire ou légataire de rapporter même en numéraire l'excédent de la quotité disponible ». Chaque fois donc que la quotité disponible du Code civil sera inférieure à 1 ou 2 hectares (selon les régions), la loi la porte à cette étendue.

L'indivisibilité est portée jusqu'à 50 hectares.
— Enfin, une dernière réforme du législateur dans ce chapitre est celle de l'article 133. L'indivisibilité de l'article 126, ainsi que les autres atteintes portées par lui au partage classique ne lui paraissent pas suffisantes pour atteindre son but indiqué par nous plus haut. Par ces mesures on assure seulement la continuation des toutes petites entreprises mais par l'article le 133 législateur veut assurer la continuation des entreprises agricoles plus importantes : tout propriétaire pourra rendre indivisible et transmissible d'après les règles de notre chapitre (fixa-

tion de la soulte, en sous-estimant l'immeuble, paiement dans 5 ans à 5 %), une surface de 50 hectares. Mais le législateur n'a permis cette indivisibilité que par une déclaration faite par le propriétaire à la justice de paix (article 133), elle ne pourra donc être faite ni par testament ni par donation.

Le législateur n'a prévu ces nouvelles règles, comme nous l'avons vu plus haut, que pour le partage des lots, mais comme dans l'énorme majorité des successions paysannes pour ne pas dire dans l'unanimité, il y aura des terres d'une autre provenance, il nous reste à établir quelles sont les règles de droit qui s'y appliquent. Il est certain que l'unité du patrimoine n'a pas été entamée (cela ne peut du moins être inféré d'aucune disposition de la loi), et qu'il n'y aura donc pas lieu de procéder à deux partages, l'un pour les lots, un autre pour les autres biens. Il faudra donc procéder en appliquant aux lots les dispositions de la loi agraire et pour les autres biens, les règles du Code civil. Le partage sera compliqué, mais non pas rendu impossible : le partage des lots sera fait avec le respect de l'indivisibilité de l'article 126 et seules les soultes dues par les attributaires des lots seront payées et évaluées selon les règles de la loi agraire, les autres immeubles seront évaluées à leur valeur réelle et les soultes payées selon le Code civil.

Enfin, une dernière discussion que la loi pourrait soulever est celle de la compétence. La loi agraire

parle du juge de paix et dans l'article 126 et dans l'article 129.

Ainsi la Loi a l'air d'avoir modifié la compétence des Tribunaux. Le Juge de Paix n'est compétent pour les partages en justice, d'après la loi de la Justice de Paix, que pour les partages d'une valeur maxima de 50.000 lei et la question qui se pose alors est de savoir si cette compétence s'étendra à toutes les successions du moment que parmi leurs biens se trouve aussi un lot, quelle que soit sa valeur totale. Nous n'hésitons pas à répondre négativement. En effet, le législateur n'a pu étendre la compétence des Juges de Paix sans aucune limite, du moment que le hasard a voulu qu'un lot se trouve dans la succession. Considérons une fortune de quelques millions composée de différents immeubles urbains, de meubles, actions, etc... et d'un lot de deux hectares, faut-il que le Juge de Paix procède au partage de cette fortune pour la seule raison qu'elle comprend ces deux hectares ? Non, le législateur n'a pu vouloir parler que de la grande majorité des cas, *de eo quod plerumque fit*, c'est-à-dire des successions paysannes qui sont habituellement d'une valeur de la compétence du Juge de Paix, mais, chaque fois que cette valeur dépassera 50.000 lei, c'est le Tribunal qui sera compétent et qui procédera au partage avec le respect des règles de la loi agraire.

L'intention du législateur manifestée dans le chapitre 17 de la loi est fort louable : il a voulu assurer

l'agriculture du pays contre l'émiettement des terres, rendre possible une culture agricole rationnelle et assurer la richesse du pays. Partant de ce point de vue, il a pris des mesures de deux ordres : il a ordonné l'indivisibilité des lots et il a modifié les principes du partage. Nous avons vu plus haut la défectuosité de l'indivisibilité, nous n'y reviendrons pas. En ce qui concerne la nouvelle réglementation du partage des successions, nous pourrions dire sans hésiter que le législateur a atteint le comble de la légèreté dans sa manière de légiférer. De vieux principes de droit, bien assis et ancrés dans les mœurs de tout un peuple, ont été hachés, déformés et effacés sans aucun ménagement, pour être remplacés par de misérables constructions tellement fragiles qu'elles ne résistent même pas à la moindre analyse. Loin de nous de défendre en entier le Code civil dans son système du partage des successions, mais il nous est impossible d'approuver celui de la loi agraire. Cette conception de réformer une institution de droit qui s'applique à tous les citoyens d'un pays, par une loi agraire exceptionnelle, est au moins bizarre. Le résultat est là, palpable. On détruit tout : protection des incapables, réserves des héritiers, l'égalité de leurs droits dans la succession, les formalités nécessaires pour la garantie de leurs droits. Rien n'est respecté et on met à leur place des règles de droit obscures, incomplètes et ne présentant aucune garantie pour la défense des droits des successeurs. Le fait qu'il n'existe pas de

jurisprudence sur le partage de la loi agraire nous fait croire que ces nouvelles règles ne sont pas appliquées et que la pratique les ignore ; et on en est arrivé ainsi à ce fait extraordinaire qu'une loi qui devrait avoir une application journalière est née désuète et qu'une loi abrogée lui survit et s'applique encore ; mais cela n'est pas sans inconvénient car, tôt ou tard, on découvrira que tous les partages paysans sont nuls et, à cet égard, la loi présente un danger des plus graves. Nous en concluons que toutes les dispositions de la loi agraire relatives au partage des lots devraient être abrogées ou remplacées par un système unitaire de partage, étudié comme doit l'être toute institution de droit d'une telle importance.

TROISIÈME PARTIE

PARTIE FINALE.

LES EFFETS ÉCONOMIQUES DE L'EXPROPRIATION

La répartition de la propriété rurale dans l'ancien royaume roumain avant l'expropriation des grands propriétaires était profondément anti-économique et anti-sociale (1). En effet, d'une part les « latifundia » étant cultivées extensivement, le sol du pays ne produisait pas toute la richesse qu'il pouvait donner

1. La répartition de la propriété avant l'expropriation :

Catégorie des propriétés	Nombre des propriétaires	%	Etendue en Ha	%	Moyenne en Ha
Ha					
Jusqu'à 3	423.401	44	673.212	8,58	1,6
De 3-5.....	321.173	33,3	1.342.997	7,16	4,1
— 5-7.....	151.145	13,5	743.486	9,50	5,6
— 7-10.....	45.230	4,7	393.950	5,05	8,4
— 10-15.....	36.318	3,7	659.953	8,29	19,1
— 50-100.....	2.405	0,26	166.847	2,13	69,3
— 100-500.....	3.314	0,41	816.385	10,43	246
— 500-1.000.....	1.112	0,13	803.084	10,20	716
— 1.000-3.000...	771	0,09	1.236.420	15,80	1.603
— 3.000-5.000...	112	0,01	434.367	5,55	3.880
Au-delà de 5.000..	66	0,00	520.095	6,65	7.880
Total.....	995.047	100	7.826.796	100	8,3

et, d'autre part, les paysans propriétaires d'une trop petite surface de terre formaient une classe sociale très pauvre. En haut de l'échelle sociale roumaine se trouvaient quelques milliers d'opulents propriétaires ; en bas, un million de familles paysannes attachées à un lopin de terre insuffisant pour les nourrir convenablement. Un changement dans la répartition des terres était en conséquence indiscutablement nécessaire, il ne s'agissait que de choisir entre les différents moyens pour arriver à la modification voulue. On pouvait y parvenir soit par la voie normale, c'est-à-dire par une aide efficace aux paysans travailleurs et économes grâce à un crédit à taux modéré et à long terme, pour leur faciliter l'achat des terres des grands propriétaires, soit par une réforme extraordinaire, c'est-à-dire par l'expropriation. Le parti libéral comme nous l'avons vu dans notre avant-propos, impatienté par la lenteur des résultats de l'évolution normale de la grande propriété vers une répartition des terres plus rationnelle, a cru devoir choisir l'expropriation comme seul remède efficace au mal agraire. Poussée par les événements, l'expropriation est allée jusqu'à l'amputation presque totale de la grande propriété roumaine. Nous reconnaissons que la main du chirurgien a été forcée, quant aux proportions de l'opération, par l'état d'esprit de la grande masse de la population roumaine, fatalement impressionnée par les événements voisins (bolchevisme russe et hongrois) et par le relâchement de la discipline sociale, résul-

tat de la Grande Guerre. Si l'on ajoute aussi l'effet du suffrage universel accordé même aux illettrés, qui représentaient à peu près 80 % de la population, et l'assaut des démagogues aidés dans leurs manœuvres par des conditions très propices pour leur menée, l'expropriation telle qu'elle a été faite ne peut pas nous étonner. Nous insistons toutefois sur ce fait que le principe de l'expropriation avait été adopté par le parti libéral sans aucune influence de cet ordre. Il était inscrit dans son programme dès 1913 et sa réalisation était à l'ordre du jour à la veille du déclanchement de la Grande Guerre.

Les résultats économiques de la réforme agraire sont très intéressants et cela s'explique par les transformations qu'elle représente. En effet, par l'application du décret loi Duca on avait exproprié jusqu'au 1^{er} janvier 1925, 2.238.369 hectares, en vertu de la loi agraire 470.293 hectares, donc un total de 2.708.662 hectares. De ces terres, jusqu'à la même date, on avait improprié définitivement 409.993 paysans ; 165.704 paysans étaient impropriés provisoirement. La grande propriété (au-dessus de 100 hectares) ne représente plus que 8 % de la terre de culture, la moyenne 11,06 %, la petite 80,94 %.

De tels changements dans la répartition de la propriété ne peuvent pas être faits du jour au lendemain sans que l'économie nationale s'en ressente et surtout dans un pays agricole comme la Roumanie. Les 5.000 propriétaires expropriés représen-

taient une organisation qui datait depuis longtemps, les 600.000 paysans impropriés étaient dépourvus d'initiative, dépourvus du crédit nécessaire pour l'exploitation de la terre et aucune sélection n'avait été faite pour le choix des nouveaux propriétaires. La production de la Roumanie a diminué vertigineusement tant en quantité qu'en qualité. L'exportation a baissé dans des proportions de catastrophes et à cause d'une politique néfaste pour l'agriculture jusqu'en 1926 (interdiction d'exportation du blé, maximalisation du prix des céréales, taxe d'exportation très élevée allant jusqu'à 40 % de la valeur des produits) la Roumanie a perdu les marchés où elle vendait ses céréales. Il faut ajouter aussi l'augmentation de la consommation des céréales par les paysans, qui, avant l'expropriation, étaient forcément astreints à se limiter aux produits qu'ils obtenaient après leur partage avec les grands propriétaires. Loin de nous de voir d'un mauvais œil l'augmentation de la consommation paysanne en ce qui concerne sa nourriture, mais son manque d'esprit d'économie, qui n'avait pas pu se former sous le régime de la grande propriété, le pousse au gaspillage. Si la récolte a été bonne, le paysan ne fait pas de réserve, si elle a été mauvaise, sa famille et ses bêtes ne sont plus alimentées que d'une manière insuffisante. La preuve en est dans le fait qu'avant l'expropriation les paysans quoique dépourvus de terres n'avaient pas de dettes, aujourd'hui ils ont tous usé du crédit et, ce qui est plus triste, c'est

que leurs dettes ont été contractées *pour la consommation même*.

L'augmentation de la consommation et la diminution de la production et du prix des céréales ont forcément amoindri les revenus du pays entier. L'Etat et les simples particuliers auraient dû tirer toutes les conséquences logiques de cet événement : l'Etat, en adaptant son budget aux ressources d'un pays de paysans pauvres, les simples particuliers, en conformant le leur aux nouvelles possibilités de bénéfice. Ni l'Etat ni les simples particuliers n'ont compris le nouvel état économique et le résultat est là, palpable : le premier se débat dans de grosses difficultés financières, les autres se sont endettés et leurs fortunes ont été sérieusement ébranlées (1).

L'étude approfondie des résultats économiques de la réforme agraire serait très intéressante, mais elle dépasse le cadre de notre ouvrage, nous nous en tiendrons donc à cette esquisse.

1 Les propriétaires d'immeubles hypothéqués ont formé dernièrement une ligue qui demande le moratorium, la maximalisation des intérêts et leur réduction pour le passé aussi. Il paraît qu'il n'y a plus d'immeubles qui ne soient pas hypothéqués et le taux de l'intérêt minima est de 20 %.

CRITIQUE DE LA LOI

Dans notre exposé de la loi, comme dans son analyse, nous avons fait sa critique au fur et à mesure de la découverte de ses défauts. Dans ce chapitre nous ne ferons donc que résumer nos griefs en les synthétisant. Ces critiques appartiennent à trois ordres d'idées : quant à la forme de la loi, quant aux juridictions spéciales créées par elle, et quant aux règles de droit édictées par notre loi.

Critique quant à la forme de la loi. — Nous avons vu que l'article 19 de la Constitution exigeait que le Parlement vote deux lois pour l'expropriation, une loi générale et une loi spéciale, que la loi générale devait être votée conformément au dernier alinéa de l'article 128 de la Constitution (par les deux tiers des votants et au moins deux tiers des parlementaires doivent prendre part au vote) et qu'elle était déclarée comme faisant partie de droit de l'article 19 de la Constitution. Le législateur a préféré voter une seule loi dont il a extrait les articles qu'il a estimés représenter les principes importants de l'expropriation et les a déclarés inscrits dans l'article 19 de la Constitution.

Nous ne comprenons pas cette manière de légi-

férer. N'était-ce pas bien plus simple de rédiger à part les règles essentielles de l'expropriation, de faire une loi séparée et précise et de voter ensuite la loi spéciale qui détaille ces principes, au lieu de glaner des articles dans la loi agraire et de déclarer qu'ils forment une loi ? Nous savons bien que le résultat est le même du moment qu'on n'a rien à reprocher aux principes mêmes de ces articles et que la loi générale de l'expropriation formée d'extraits de la loi agraire n'a rien omis ou n'a pas dépassé son cadre de loi générale ; mais alors, pourquoi diviser encore une loi en titres, chapitres, articles, pourquoi codifier les lois, etc..., car elles peuvent être appliquées même sans cela. Il ne faut pas oublier que les lois doivent être respectées par les citoyens, interprétées par les Juges aidés par les Jurisconsultes, et que tout doit être fait pour faciliter leur tâche. Nous ne pouvons donc pas approuver le législateur, d'autant plus que sa manière de voter la loi générale d'expropriation ne lui a rien épargné, ni temps ni discussion, et qu'elle ne représente pour les justiciables aucun avantage.

L'article 19 de la Constitution exigeait deux lois d'expropriation : le Parlement a voté une loi agraire. Il a voulu lui donner presque les proportions d'un Code de l'Agriculture et pourtant, il ne l'a partagée qu'en deux parties : l'expropriation et l'impropriation, tout en inscrivant sous ces titres des dispositions qui n'ont aucun rapport avec l'expropriation. Ainsi, presque tous les articles de la loi

que nous avons exposés sous le titre de « dispositions de politique agraire » n'ont rien de commun avec l'expropriation et l'impropriation.

L'enchaînement des dispositions de la loi manque souvent de logique et c'est pour cela que dans notre exposé, nous n'avons pas pu respecter le système de la loi.

Enfin le style de la loi n'a rien de la précision et de la concision du style juridique. Toujours prolix, souvent en brouille avec la grammaire, répétant la même règle de droit dans plusieurs articles, et jamais clair, il n'y a pas un seul article parmi les 160, qui ne soit sujet à critique. La loi est prolix dans les articles 3, les articles 74, 75 et 76, dans tout le chapitre intitulé « l'ordre de préférence à l'impropriation », etc... L'article 12 nous offre un exemple de brouille avec la grammaire. Pour établir la date de l'entrée en possession de l'Etat sur la terre expropriée par la loi agraire, il n'y a pas moins de 3 articles : ce sont les articles 26, alinéa 1^{er}, 33 et 153.

Critiques quant aux juridictions spéciales créées par la loi. — Les juridictions compétentes pour l'application de l'expropriation et de l'impropriation ont été créées *ad hoc* par la loi agraire. Le fait de les avoir composées de membres étrangers à la science du droit, représentants des justiciables, nous ramène à bien des siècles en arrière pour la distribution de la justice. Nous ne pourrons jamais comprendre les motifs qui ont déterminé le législa-

teur à une telle invention. L'insuffisance de magistrats ne peut pas être invoquée, car chaque juridiction de la loi était présidée par un Juge, qui aurait pu se prononcer seul sur le sens de la loi tout aussi bien qu'éclairé par un paysan, un agronome et un propriétaire. Nous sommes enclins à croire que l'exemple de nos voisins les Russes n'a pas été pour rien dans cette trouvaille. Mais peu importe le mobile du législateur, les résultats de l'application de l'expropriation et de l'impropriation de la loi agraire, par ces juridictions, ont été lamentables : chaque commission d'expropriation avait sa jurisprudence qui d'ailleurs n'était pas bien fixée. Elle variait d'un propriétaire à un autre, selon les sentiments que la commission nourrissait à son égard, sentiments souvent corrigés par des manœuvres, peu morales, de l'exproprié.

On pourrait nous objecter que le Comité agraire, Cour de cassation de la loi agraire était là pour unifier l'interprétation de la loi et pour remédier aux manquements des commissions d'expropriation dans la distribution du droit. Il est vrai que le Comité agraire aurait dû jouer ce rôle, mais lui-même était composé en moitié de jurisconsultes, en moitié de spécialistes en agronomie ou économie politique, tous étant nommés pour 5 ans par le ministre de l'Agriculture, autorisé par le Conseil des ministres. Composé donc en grande partie d'hommes politiques, et, de plus, jugeant à huit clos et sur mémoires seulement, le Comité agraire est le point le

plus noir de la réforme agraire et nous le considérons comme son invention la moins heureuse. Il est bien entendu que notre opinion sur cette juridiction ne se rapporte en quoi que ce soit aux personnes qui le composent ; elles peuvent être très respectables. C'est seulement le système, tant dans sa composition que dans sa procédure, qui fait l'objet de nos critiques. Aujourd'hui, lorsque après des efforts séculaires les individus sont arrivés à avoir toutes les garanties possibles pour que leurs droits soient respectés, lorsque pour le choix des juges tout a été fait pour qu'ils soient en dehors de l'influence politique, tant pour leur nomination, que pour leur avancement et stabilité, que le huit clos pour le jugement et la prononciation de la décision sur mémoires, sans défense orale et sans que les mémoires de l'adversaire vous soient communiqués sont traités de monstruosité médiévales, nous considérons que la création du Comité agraire est une injure aux droits de l'homme et à la civilisation.

Critiques quant aux règles de droit édictées par la loi. — Le décret-loi Duca avait exproprié les terres selon une échelle uniforme applicable à toutes les propriétés, sans tenir compte de leur région ou des installations et élevages qu'elles possédaient. La loi agraire a eu en vue tous ces éléments pour établir les quote-parts réservées aux propriétaires, ce qui est plus scientifique, mais malheureusement les surfaces épargnées sont trop réduites pour le rôle que la grande propriété aurait dû jouer encore

en Roumanie. En effet, l'étendue de 150 hectares ou 200 hectares (si les propriétés sont pourvues d'installations agricoles, outillage ou élevage) à la plaine, région qui représente la vraie partie riche de la Roumanie, est insuffisante pour permettre aux propriétaires une culture rationnelle. L'état de la civilisation et de la richesse de la Roumanie ne permet pas encore une culture intensive : les paysans ne sont pas encore préparés pour ce système de culture et, même s'ils l'étaient, ils ne trouveraient pas de débouchés, les villes n'étant pas assez peuplées, ni assez riches pour consommer les produits d'une culture intensive. L'enrichissement et l'agrandissement des villes et l'introduction de la culture intensive doivent progresser ensemble. Le rôle de la grande propriété après l'expropriation était de former des foyers de lumière, pour l'éducation des paysans en ce qui concerne le système de culture de la terre, or, réduite à cette surface, ce qui reste de la grande propriété ne peut pas suffire à sa mission. Les terres de 150 à 200 hectares ne peuvent supporter les frais d'installation et d'outillage moderne et c'est pour ce motif que la grande propriété en Roumanie est en ce moment en état d'agonie, là où les propriétaires sont sortis des limites d'une culture rudimentaire.

Le système de la loi pour le partage de la terre aux paysans n'a pas été plus heureux, car si le principe du partage en lots de complément de 5 hectares était à peu près bon, il a été anéanti par l'except-

tion qui lui a été faite et qui permet que l'étendue des lots soit réduite si toutes les demandes d'impropriation ne peuvent pas être satisfaites. Ce désir de l'égalité dans la misère ne contente personne, un lot de complément de deux hectares ou 2 hectares 1/2 (ce qui est le cas pour les régions de population dense) ne pouvant pas faire vivre une famille paysanne. Avec un tel partage et en nivelant ainsi les fortunes à un degré de misère, on n'a réussi qu'à attacher à la terre des hommes qui pouvaient mieux gagner leur vie ailleurs.

Les dispositions de politique agraire de la loi n'ont pas et ne pourront pas donner de bons résultats dans l'état actuel des choses : Le droit de préemption de l'Etat pour l'achat des terres restera lettre morte tant que la Caisse centrale n'aura pas les fonds nécessaires. Le droit de préférence des obsti et des agronomes pour prendre les terres à ferme est facilement évité. L'exercice du droit de l'Etat d'imposer aux acquéreurs des lots tout un programme pour la culture rationnelle de la terre reste de la simple littérature, tant que l'Etat n'aura pas un personnel agricole nombreux, honnête et consciencieux, pour surveiller l'application de ses ordres, qu'il n'a d'ailleurs même pas osé édicter. L'indivisibilité des lots a été établie à une surface trop petite pour empêcher l'émiettement des terres et le respect de cette règle de droit n'est pas suffisamment garanti par la loi contre la mauvaise volonté

des paysans, réfractaires aux nouveaux principes du partage.

Les incursions de la loi agraire dans le domaine du Code civil ont été faites d'une manière déplorable. Nous avons vu que le régime dotal, la protection des mineurs et les successions ont été mutilés sans ménagement. Des institutions solides, produit de siècles d'expérience, ont été ébranlées dans leurs fondements et ce qui est tout à fait triste à constater, c'est que, lors de la discussion de la loi au Parlement, ces dispositions ont été votées sans que personne s'y oppose, s'en occupe ou pousse un cri d'alarme, tandis que des articles qui ne représentaient que quelques hectares à exproprier en plus ou en moins, occupaient des séances entières aux Chambres.

CONCLUSION

Lorsque la Constitution a été modifiée à Jassy le 20 juillet 1917, pour rendre possible l'expropriation des grandes propriétés en vue de les partager, entre les cultivateurs dépourvus de terres, les grands propriétaires qui représentaient la majorité des chambres de révision ont consenti spontanément à ce sacrifice. Leur geste mérite le nom de sacrifice parce que ils se laissaient non seulement exproprier mais qu'ils acceptaient encore d'être payés en rentes et non pas en numéraires. La très grande quantité de rentes qu'on allait jeter sur le marché rendait facilement prévisible que le cours de la rente de l'expropriation serait loin d'atteindre 100 % ; et la différence entre son cours et sa valeur nominale représentait donc pour les grands propriétaires expropriés une perte partielle de leur avoir. La loi agraire ne s'est pas arrêtée à ce sacrifice qui était déjà très important, elle l'a aggravé. Justifié par le danger de guerre civile ou par la conception du droit de propriété comme une fonction sociale, le fait d'avoir payé aux grands propriétaires 2600 « lei » par hectare de la meilleure terre, en rentes dont la cote moyenne est de 50 %, ce qui représente 1300 lei en numéraires ou 40 francs or par hectares, cons-

titue, vue la conception actuelle du droit de propriété tel qu'il est reconnu par la Constitution, une véritable confiscation. Nous ne pouvons faire que constater un fait qui est déjà entré dans le domaine de l'histoire et qui est comme tel, irréparable.

Ne reste de l'intérêt actuel que celles des dispositions de la loi agraire que nous avons exposées et analysées sous l'étiquette de « dispositions de politique agraire. » Nous avons vu qu'elles étaient et défectueuses et incomplètes, à ce point de vue, tout est donc à refaire. La nouvelle répartition des terres de culture a posé de nouveaux problèmes pour la solution desquels la loi agraire est absolument inefficace. Il faudra donc qu'une nouvelle loi complète, étudiée patiemment et à fond, règle toutes les questions agricoles soulevées par le nouvel état de la propriété rurale.

Enfin les institutions du Code civil, c'est-à-dire les successions, le régime dotal et la protection des incapables dont la loi agraire s'est occupée d'une manière si malheureuse, devront être ramenées à leur unité de réglementation par une modification d'ensemble dans le Code civil, et seulement dans ce code.

Vu : Le Président de la thèse
R. DEMOGUE.

Vu : le Doyen,
BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES FRANÇAIS :

- Collin (A.) et Capitant (H.)*. — Cours élémentaire de droit civil. Dalloz, 1927.
- Esmein (A.)*. — Cours élémentaire de l'histoire du droit français. Sirey, 1925.
- Eléments de droit constitutionnel français et comparé. Sirey, 1927.
- Geny (F.)*. — Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif. Librairie générale de droit de jurisprudence, 1919.
- Bufnoir (C.)*. — Propriété et contrat. Arthur Rousseau, 1900.
- Georgesco (Constant C.)*. — La réforme agraire en Roumanie. Giard et Brière, 1908. Thèse pour le doctorat.
- Feodoresco (D. Gr.)*. — Les contrats agricoles en Roumanie. Jouve, 1912.
- Constantinesco (M.)*. — L'évolution de la propriété rurale et la réforme agraire en Roumanie. Bucarest, 1925.
- Creanga (Gh.)*. — La propriété rurale en Roumanie. Bucarest, 1906.

OUVRAGES ROUMAINS :

- Dobrogeanu Gherea (G.)*. — Neoiobagia. Bucarest, 1910.
- Radu Rosetti*. — Pământul săteni și stapanii în Moldova. Bucarest, 1907.
- Pentru ce s'au rasculat taranii. Bucarest, 1908.
- Acte și legiuri privitoare la chestia taraneasca adunata de: Ploesti, 1908.
- Goroflid (C.)*. — Chestia agracă în România. Bucarest, 1920.
- Maior (George)*. — România agricolă. Bucarest, 1911.

Sanielevici. — Poporanismul reactionar. Bucurest, 1921.

Panu (Gh.). — O tentativă de mistificare istorică. Bucurest,
1910.

Jonesco Sisesti. — Politica agrară. Alcalay Bucurest.

Agricola. — Usura la sate. Bucurest, 1901.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
<i>Avant-propos</i>	5
<i>Introduction :</i>	
Très court aperçu historique de la propriété foncière et de la question agraire en Roumanie jusqu'à 1864.....	13
La loi rurale de 1864.....	22
Lois réglementant les rapports entre propriétaires et paysans de 1866-1907.....	25
Lois de vente des terres appartenant à l'Etat.....	26
Lois pour le crédit agricole.....	33
La révolution paysanne de 1907 et les lois agraires de 1908	34
Modification de la constitution le 20 juillet 1917.....	38
Le décret-loi de l'expropriation du 15 décembre 1918.....	44

Le décret loi pour l'application de la réforme agraire (décret loi Duca).

Les terres expropriées, la détermination du prix.....	48
Les opérations de l'expropriation. Les organes d'application.	54
Les travaux pour l'élection du terrain exproprié et la fixation du prix.....	54
L'exploitation des terres expropriées.....	60
Le paiement du prix. La part contributive de l'Etat.....	61
Liquidation des charges.....	61
Dispositions générales.....	65
Application du décret loi Duca.....	65
Evénements politiques depuis octobre 1919 jusqu'en juin 1920	67
<i>La loi pour la création des pâturages communaux</i>	70

PREMIÈRE PARTIE

EXPOSÉ DE LA LOI POUR LA RÉFORME AGRAIRE EN OLTENIE, VALACHIE, MOLDAVIE ET DOBROUDJA (ancien royaume)

L'Expropriation :

Ratification de l'expropriation faite en vertu du décret loi Duca	79
La nouvelle expropriation, sa justification, mesure et condi- tions dans laquelle elle s'applique :	79
1 ^o Champ d'application de l'expropriation	79
2 ^o Expropriation des propriétés rurales en entier	83
3 ^o Expropriation partielle des propriétés rurales	85
4 ^o Expropriation par propriétaire	89
5 ^o Expropriation pour la création de pâturages communaux ..	90
6 ^o Lots réservés aux propriétaires agronomes et aux pro- priétaires qui ont des fils agronomes	91
7 ^o Réserve de pâturages aux éleveurs	92
8 ^o Création de pâturages communaux pris sur la propriété paysanne	92
9 ^o Expropriation pour l'édification d'églises et écoles	92
10 ^o Règles d'après lesquelles le propriétaire peut choisir la terre que la loi lui épargne	93
Critérium d'évaluation de la terre expropriée	94
Organes d'application de l'expropriation, leur composition, désignation de leurs membres	96
Attribution et compétence des organes d'application	98
Opérations et procédure de l'expropriation	101
L'exploitation de la terre expropriée	106
Exécution définitive de l'expropriation et son application sur le terrain	107
Paiement de la terre expropriée et procurations des fonds nécessaires	109
Liquidation des charges grevant les immeubles expo- priés	111
Dispositions générales à l'expropriation	112
Dispositions de la loi relatives à l'expropriation inscrites dans la constitution	114

L'impropriation :

Ayants droit à l'achat des terres expropriées et ordre de préférence	116
Organes d'application de l'impropriation.....	119
Attribution et procédure des organes d'impropriation....	120
Morcellement et vente des biens expropriés.....	122
La colonisation.....	125
Prix et paiement des lots vendus aux impropriés et des pâturages vendus aux communes .Sanctions.....	127

Dispositions de politique agraire :

Dispositions de la loi pour assurer une bonne culture de la terre	130
Dispositions de la loi pour faciliter le passage du reste des grandes propriétés dans les mains des paysans et pour empêcher le rétablissement de la grande propriété.....	135

DEUXIÈME PARTIE

ANALYSE DE LA LOI

L'évaluation et le paiement de la terre expropriée.....	141
L'indisponibilité des terres soumises à l'expropriation....	158
L'expropriation par propriétaire.....	169
Les lots réservés aux propriétaires agronomes et aux propriétaires qui ont des fils agronomes.....	173
Droit de préférence des obsti et des agronomes pour l'affermage des terres.....	178
L'aliénabilité des immeubles ruraux dotaux ou appartenant aux mineurs, avec l'autorisation du tribunal....	186
Le droit de préemption de l'État pour l'achat des terres..	190
L'aliénation des lots.....	197
La culture des lots.....	204
Le partage des lots par succession et par testaments.....	209

TROISIÈME PARTIE

PARTIE FINALE

Les effets économiques de l'expropriation.....	231
Critique de la loi.....	236
Conclusion.....	245
Bibliographie.....	247

